



COMENTÁRIO GERAL Nº 19

Comentário Geral nº 19 (2016) sobre o orçamento público para a realização dos direitos da criança (art. 4)

I. Introdução

1. O artigo 4º da Convenção sobre os Direitos da Criança diz:

Os Estados Partes tomarão todas as medidas legislativas, administrativas e outras apropriadas para a implementação dos direitos reconhecidos na Convenção. No que diz respeito aos direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados Partes devem tomar tais medidas na medida máxima de seus recursos disponíveis e, quando necessário, no âmbito da cooperação internacional.

O presente comentário geral ajudará os Estados Partes na implementação do artigo 4 em relação aos orçamentos públicos. Este Comentário identifica as obrigações dos Estados Partes e faz recomendações sobre como concretizar todos os direitos previstos na Convenção, especialmente os das crianças em situação de vulnerabilidade, por meio

de decisões orçamentárias públicas eficazes, eficientes, equitativas, transparentes e sustentáveis.

2. Dado que o artigo 4 se refere a todos os direitos da criança e que todos esses direitos podem ser afetados pelos orçamentos públicos, o presente comentário geral aplica-se à Convenção e seus Protocolos Facultativos. Também fornece aos Estados Partes um quadro para assegurar que os orçamentos públicos contribuam para a realização desses direitos e, na seção III, apresenta uma análise dos princípios gerais da Convenção, contidos nos artigos 2, 3, 6 e 12.

3. Quando se referir a “criança” ou “crianças”, o comentário geral inclui todas as pessoas de qualquer gênero menores de 18 anos cujos direitos são ou podem ser direta ou indiretamente, positiva ou negativamente, afetados por decisões relacionadas ao orçamento público. “Crianças em situação de vulnerabilidade” são aquelas que se encontram particularmente suscetíveis a violações de seus direitos, como, mas não se limitando a, crianças com deficiência, crianças em situação de refugiado, crianças de grupos minoritários, crianças que vivem na pobreza, crianças que vivem em cuidados alternativos e crianças em conflito com a lei.

4. Para efeitos do presente comentário geral, aplicam-se as seguintes definições:

(a) “Orçamento” inclui mobilização de receita pública, alocação orçamentária e despesas dos Estados;

(b) “Obrigações de implementação” referem-se às obrigações dos Estados Partes no parágrafo 27 abaixo;

(c) “Princípios gerais da Convenção” referem-se aos princípios da seção III;

(d) “Princípios orçamentais” se referem aos princípios da seção IV;

(e) “Legislação” se refere a todos os tratados internacionais, regionais, nacionais e subnacionais e/ou legislação relevante aos direitos da criança;

(f) “Políticas” se referem a todas as políticas públicas, estratégias, regulamentos, diretrizes e declarações, incluindo suas metas, seus objetivos, indicadores e resultados almejados, que afetam ou podem afetar os direitos da criança;

(g) “Programas” se referem a estruturas dentro das quais os Estados Partes se propõem a alcançar os objetivos de suas legislações e políticas. Tais programas podem afetar direta ou indiretamente as crianças, por exemplo, afetando direitos específicos da criança, processos orçamentários públicos, infraestrutura e mão de obra;

(h) “Subnacional” se refere ao nível administrativo, ou níveis, abaixo do nível nacional, como regiões, províncias, condados ou municípios.

5. Na seção I, são apresentados os antecedentes, a justificativa e o objetivo do comentário geral. A Seção II oferece uma análise legal do artigo 4 em relação aos orçamentos públicos. Seção III interpreta os princípios gerais da Convenção neste contexto. A Seção IV é dedicada aos princípios do orçamento público. A Seção V considera como os orçamentos públicos contribuem para a realização dos direitos da criança. A Seção VI fornece diretrizes para a divulgação do comentário geral.

Um plano de fundo

6. O presente comentário geral se baseia no comentário geral nº 5 (2003) sobre medidas gerais de implementação da Convenção, o qual afirma que o conceito de “medidas gerais de implementação” é complexo e que o Comitê provavelmente emitirá comentários gerais mais detalhados sobre elementos individuais no devido tempo^{1.1} Um desses elementos é a utilização de orçamentos públicos. O presente comentário geral também se baseia no dia de discussão geral realizado pelo Comitê em 2007 sobre a responsabilidade dos Estados em relação aos recursos para os direitos da criança.

7. O presente comentário geral foi informado por várias resoluções das Nações Unidas e relatórios que estabelecem os princípios orçamentários de uma perspectiva de direitos humanos, incluindo:

¹ Consulte o comentário geral nº 5, prefácio.

(a) Resolução 28/19 do Conselho de Direitos Humanos visando um melhor investimento nos direitos da criança² e o relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos que precedeu a resolução, intitulado “Para um melhor investimento nos direitos da criança ” (A/HRC/28/33). Eles abordam o papel das políticas nacionais, mobilização de recursos, transparência, prestação de contas, participação, alocação e gastos, sistemas de proteção infantil, cooperação internacional e acompanhamento em relação ao investimento em crianças;

(b) Resolução 67/218 da Assembleia Geral sobre a promoção da transparência, participação e prestação de contas nas políticas fiscais, que enfatiza a necessidade de melhorar a qualidade, eficiência e eficácia das políticas fiscais e incentiva os Estados-membros a intensificar esforços para aumentar a transparência, participação e prestação de contas nas políticas fiscais.

8. O presente comentário geral também foi informado por consultas realizadas pelo Comitê com representantes dos Estados, das Nações Unidas, organizações não-governamentais, crianças e especialistas individuais por meio de pesquisas, reuniões e consultas regionais na Ásia, Europa, América Latina e Caribe, Oriente Médio e Norte da África e África Subsaariana. Além disso, o comentário geral foi informado por uma consulta global com 2.693 crianças de 71 países,³ conduzida por meio de uma pesquisa online, grupos focais e consultas regionais na Ásia, Europa e América Latina. A consulta incluiu contribuições de meninos e meninas de diferentes origens em termos de idade, gênero, habilidade, contexto socioeconômico, idioma, etnia, matrícula escolar, deslocamento e experiência de orçamento participativo infantil. As mensagens das crianças aos tomadores de decisões orçamentárias públicas incluíram:

- (a) Planeje bem. Deve haver dinheiro suficiente no orçamento para garantir todos os direitos das crianças;
- (b) É impossível que você invista em nós se não nos perguntar no que investir! Nós sabemos; você deveria perguntar;
- (c) Não se esqueça de incluir crianças com necessidades especiais em seus orçamentos;
- (d) Gastar dinheiro com justiça e sabedoria. Não gaste nosso dinheiro em algo que é inútil – seja eficiente, economize dinheiro;
- (e) Investir nas crianças é um investimento de longo prazo, e gera muito, então lembre-se de pensar nisso;
- (f) O investimento em nossas famílias também é uma forma importante de garantir nossos direitos;
- (g) Certifique-se de que não há corrupção;
- (h) Reconhecer os direitos de todos os cidadãos, jovens e idosos, ouvindo as opiniões das pessoas sobre questões de governança;
- (i) Gostaria que o Governo fosse mais responsável e transparente;
- (j) Publicar registros de como o dinheiro é gasto;
- (k) Forneça informações orçamentárias a todas as crianças de forma que sejam facilmente compreendidas e em mídias populares entre as crianças, como as sociais.

9. Todos os tratados fundamentais de direitos humanos contêm disposições semelhantes ao artigo 4 da Convenção. Os comentários gerais sobre orçamentos públicos que foram emitidos em relação a essas disposições devem, portanto, ser vistos como complementando o presente comentário geral⁴.

² A resolução foi adotada sem votação.

³ Laura Lundy, Karen Orr e Chelsea Marshall, “Towards better investment in the rights of the child: the views of children” (Centro para os Direitos da Criança, Queen’s University, Belfast, e Child Rights Connect Working Group on Investment in Children, 2015).

⁴ Consulte, por exemplo, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, comentário geral nº 3 (1990) sobre a natureza das

10. O presente comentário geral diz respeito à gestão dos recursos financeiros dos Estados Partes que afetam direta ou indiretamente as crianças dentro de sua jurisdição. Reconhece a Agenda de Ação de Adis Abeba da Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento (2015) e Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (2015). Essas agendas abordam a gestão dos recursos dos Estados relacionados com a cooperação internacional que afetam as crianças, como apoio a programas, setores e orçamentos, cooperação Sul-Sul e cooperação inter-regional. O Comitê recorda a declaração de entendimento comum sobre abordagens baseadas em direitos humanos para a cooperação e programação para o desenvolvimento adotada pelo Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas (2003), a Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda: Propriedade, Harmonização, Alinhamento, Resultados e Responsabilidade Mútua (2005), a Agenda de Ação de Accra (2008) e a Parceria de Busan para uma Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento (2011), que também tratam dessa gestão. Além disso, o Comitê está ciente da relevância potencial para o presente comentário geral dos padrões nacionais, regionais e internacionais existentes e em evolução relacionados à gestão das finanças públicas, desde que tais padrões não contradigam as disposições da Convenção. Três exemplos são o Manual Internacional de Gestão das Finanças Públicas⁵, que destaca a eficácia, eficiência e equidade na gestão das finanças públicas, o Código de Transparência Fiscal, adotado pelo Fundo Monetário Internacional em 2014, que exige abrangência, clareza, confiabilidade, tempestividade e relevância na relatórios públicos sobre finanças públicas passadas, presentes e futuras para melhorar a gestão fiscal Empréstimos e a prestação Soberanos de contas, Responsáveis, e os Princípios adotados sobre pela a Promoção Conferência de Empréstimos das Nações e Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento em 2012.

Justificativa

11. O Comitê reconhece o progresso significativo feito pelos Estados Partes na revisão e adequação da legislação, políticas e programas internos às disposições da Convenção e seus Protocolos Facultativos. Ao mesmo tempo, o Comitê sublinha que tais legislações, políticas e programas não podem ser implementados sem que recursos financeiros suficientes sejam mobilizados, alocados e gastos de forma responsável, eficaz, eficiente, equitativa, participativa, transparente e sustentável.

12. Ao examinar os relatórios dos Estados Partes, em discussões com representantes dos Estados Partes e em suas observações finais, o Comitê questionou se o tamanho do orçamento é suficiente para realizar os direitos da criança. O Comitê reitera que priorizar os direitos da criança nos orçamentos, tanto em nível nacional quanto subnacional, conforme exigido pela Convenção, contribui não apenas para a realização desses direitos, mas também para impactos positivos duradouros no futuro crescimento econômico, desenvolvimento sustentável e inclusivo e coesão social.

13. Com base no exposto, o Comitê enfatiza que os Estados Partes devem levar em consideração todos os direitos da criança em todas as etapas de seus processos orçamentários e sistemas administrativos nos níveis nacional e subnacional. Embora reconhecendo que os processos orçamentários diferem até certo ponto entre os Estados, e que alguns Estados desenvolveram seus próprios métodos orçamentários para os direitos da criança, o presente comentário geral fornece orientação sobre quatro principais estágios orçamentários que dizem respeito a todos os Estados, ou seja, planejamento, promulgação, execução e acompanhamento.

Objetivo

14. O objetivo do presente comentário geral é melhorar a compreensão das obrigações decorrentes da Convenção em relação ao orçamento para os direitos da criança, de modo a fortalecer a realização desses direitos e promover uma mudança real na forma como os orçamentos são planejados, executados, executados e acompanhados para avançar na implementação da Convenção e seus Protocolos Facultativos.

15. Este objetivo tem implicações para as medidas tomadas ao longo do processo orçamentário pelos poderes

obrigações dos Estados Partes.

5 Richard Allen, Richard Hemming e Barry Potter, eds., *The International Handbook of Public Financial Management* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013).

(executivo, legislativo e judiciário), níveis (nacional e subnacional) e estruturas (como ministérios, secretarias ou agências). As obrigações se estendem a doadores e receptores de cooperação internacional.

16. O objetivo também tem implicações para outras partes interessadas no processo orçamentário, como instituições nacionais de direitos humanos, mídia, crianças, famílias e organizações da sociedade civil. Os Estados Partes devem, de forma adequada aos seus contextos, proporcionar ambientes propícios ao monitoramento ativo e à participação significativa de tais partes interessadas no processo orçamentário.

17. Além disso, o objetivo tem implicações para os Estados em relação à conscientização e capacitação de funcionários públicos relevantes e outros em relação ao conteúdo do presente comentário geral.

II. Análise jurídica do artigo 4 em relação aos orçamentos públicos

A. “Os Estados Partes comprometem-se”

18. As palavras “devem se comprometer ” significam que os Estados Partes não têm poder discricionário quanto a cumprir ou não a sua obrigação de tomar as medidas legislativas, administrativas e outras necessárias para concretizar os direitos da criança, o que inclui medidas relacionadas com os orçamentos públicos.

19. Portanto, todos os poderes, níveis e estruturas governamentais que intervêm na elaboração dos orçamentos públicos devem exercer suas funções de forma consistente com os princípios gerais da Convenção e os princípios orçamentários estabelecidos nas seções III e IV abaixo. Os Estados Partes também devem criar um ambiente propício para permitir que o legislativo, o judiciário e as instituições supremas de auditoria façam o mesmo.

20. Os Estados Partes devem permitir que os tomadores de decisões orçamentárias em todos os níveis do executivo e do legislativo tenham acesso às informações, dados e recursos necessários e desenvolvam a capacidade de realizar os direitos da criança.

B. “todas as medidas legislativas, administrativas e outras apropriadas”

21. A obrigação de tomar “todas as medidas adequadas” inclui o dever de assegurar que:

(a) Leis e políticas estão em vigor para apoiar a mobilização de recursos, alocação de orçamento e gastos para realizar os direitos da criança;

(b) Os dados e informações necessários sobre crianças sejam coletados, gerados e disseminados para apoiar a elaboração e implementação de legislação, políticas, programas e orçamentos apropriados para promover os direitos da criança;

(c) Recursos públicos suficientes são mobilizados, alocados e utilizados de forma eficaz para implementar integralmente a legislação, políticas, programas e orçamentos aprovados;

(d) Os orçamentos são sistematicamente planejados, promulgados, implementados e contabilizados nos níveis nacional e subnacional do Estado, de forma a garantir a realização dos direitos da criança.

22. As medidas são consideradas apropriadas quando são relevantes para a promoção direta ou indireta dos direitos da criança em um determinado contexto, incluindo o dos orçamentos públicos.

23. Os Estados Partes devem permitir que os tomadores de decisões orçamentárias em todos os níveis do Executivo e do Legislativo tenham acesso às informações, dados e recursos necessários e desenvolvam a capacidade de realizar os direitos da criança. As “medidas legislativas”, que os Estados Partes são obrigados a tomar em relação aos orçamentos públicos, incluem a revisão da legislação existente e o desenvolvimento e adoção de legislação que vise garantir que os orçamentos sejam suficientemente grandes para a realização dos direitos da criança nos níveis nacional e subnacional. As “medidas administrativas” incluem o desenvolvimento e a implementação de

programas que atendam aos objetivos da legislação acordada e garantam orçamentos públicos adequados para isso. “Outras medidas” podem ser entendidas como, por exemplo, o desenvolvimento de mecanismos de participação no orçamento público e dados ou políticas relacionadas aos direitos da criança. Os orçamentos públicos podem ser vistos como abrangendo todas as três categorias de medidas, sendo também indispensáveis para a realização de outras medidas legislativas, administrativas e outras. Todos os ramos, níveis e estruturas governamentais são responsáveis pela promoção dos direitos da criança.

24. O Comitê sublinha que os Estados Partes têm a obrigação de mostrar como as medidas orçamentárias públicas que decidam adotar resultam em melhorias nos direitos da criança. Os Estados Partes devem apresentar evidências dos resultados obtidos para as crianças como resultado dessas medidas. Não é suficiente mostrar evidências de medidas tomadas sem evidências de resultados para que o artigo 4 da Convenção seja cumprido.

C. “para a implementação dos direitos reconhecidos na presente Convenção”

25. Os “direitos reconhecidos na presente Convenção” incluem os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Os Estados Partes têm a obrigação de realizar imediatamente os direitos civis e políticos e implementar os direitos econômicos, sociais e culturais “na medida máxima de seus recursos disponíveis”. Isso implica que a plena realização desses direitos será necessariamente alcançada progressivamente (ver seção II D abaixo).

26. A implementação dos direitos da criança requer atenção especial a todas as quatro etapas do processo orçamentário público: planejamento, promulgação, execução e acompanhamento. Os direitos de todas as crianças devem ser levados em consideração pelos Estados Partes ao longo do processo orçamentário, de acordo com os princípios gerais da Convenção e os princípios orçamentários descritos no presente comentário geral.

27. Em termos orçamentários, “implementar os direitos da criança” significa que os Estados Partes são obrigados a mobilizar, alocar e gastar recursos públicos de forma a cumprir suas obrigações de implementação. Os Estados Partes respeitarão, protegerão e cumprirão todos os direitos da criança, como segue:

(a) “Respeito” significa que os Estados Partes não devem interferir direta ou indiretamente no gozo dos direitos da criança. Em relação aos orçamentos, isso significa que o Estado deve abster-se de interferir no gozo dos direitos da criança, por exemplo, discriminando certos grupos de crianças nas decisões orçamentárias, ou retirando financiamento ou desviando recursos de programas existentes que preveem gozo dos direitos econômicos, sociais ou culturais das crianças, exceto nas circunstâncias descritas no parágrafo 31 abaixo;

(b) “Proteger” significa que os Estados Partes devem impedir que terceiros interfiram nos direitos garantidos pela Convenção e pelos Protocolos Facultativos. Em termos de orçamentos públicos, exemplos de possíveis terceiros são o setor empresarial⁶ e instituições financeiras regionais ou internacionais que podem desempenhar um papel nas diferentes etapas do processo orçamentário público. A obrigação de proteger implica que os Estados Partes devem procurar garantir que sua mobilização de receita, alocação orçamentária e despesas não sejam interferidas ou prejudicadas por terceiros. Isso exigirá que os Estados Partes regulem o papel de tais terceiros, estabeleçam mecanismos de reclamação e intervenham sistematicamente em casos de violação por eles.

(c) “Cumprir” exige que os Estados Partes tomem medidas para garantir a plena realização dos direitos da criança. Os Estados Partes devem:

(i) Facilitar os direitos das crianças tomando medidas que permitam e ajudem as crianças a desfrutar de seus direitos. Em um contexto orçamentário, isso inclui equipar todos os níveis e estruturas do Executivo, Legislativo e Judiciário com os recursos e as informações necessárias para promover os direitos de todas as crianças de maneira abrangente e sustentável. Isso envolve a implementação de medidas para aumentar o conhecimento e compreensão da Convenção e seus Protocolos Facultativos nas funções do Estado, e fomento de uma cultura que respeite, proteja e cumpra os direitos da criança.

⁶ Veja o comentário geral nº 16 (2013) sobre as obrigações do Estado em relação ao impacto do setor empresarial sobre os direitos das crianças, no qual o Comitê indica que “os Estados devem tomar todas as medidas necessárias, apropriadas e razoáveis para evitar que as empresas causem ou contribuam para abusos dos direitos das crianças” (para. 28).

(ii) Providenciar os direitos da criança quando os Estados são incapazes, por razões fora de seu controle, de realizar esses direitos pelos meios à sua disposição. Esta obrigação inclui garantir que dados e informações confiáveis e desagregados estejam disponíveis ao público para avaliar e monitorar até que ponto as crianças podem exercer seus direitos, por exemplo, em diferentes partes do Estado.

(iii) Promover os direitos da criança garantindo que haja educação apropriada e conscientização pública sobre os processos de tomada de decisões orçamentárias e seus impactos. Em relação aos orçamentos, isso significa mobilizar, alocar e gastar fundos suficientes para comunicar e envolver as crianças, suas famílias e cuidadores sobre decisões orçamentárias, incluindo legislação, políticas e programas que os afetam. Os Estados Partes devem avaliar continuamente os resultados em diferentes grupos para identificar onde é necessária uma promoção mais eficaz.

D. “No que diz respeito aos direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados Partes devem empreender tais medidas na extensão máxima de seus recursos disponíveis”

28. De acordo com esta obrigação, os Estados Partes devem tomar todas as medidas possíveis para mobilizar, alocar e gastar recursos financeiros suficientes. Os fundos alocados para políticas e programas que promovam a realização dos direitos da Convenção e seus Protocolos Facultativos devem ser gastos de maneira otimizada e de acordo com os princípios gerais da Convenção e os princípios orçamentários descritos no presente comentário geral.

29. O Comitê reconhece a evolução dos conceitos de “utilização máxima dos recursos disponíveis” e “realização progressiva” em outros tratados internacionais fundamentais de direitos humanos,⁷ e considera o artigo 4 da Convenção como refletindo ambos. Os Estados Partes devem, portanto, tomar medidas com o máximo de seus recursos disponíveis em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais e, quando necessário, no âmbito da cooperação internacional, com vistas a alcançar progressivamente a plena realização desses direitos, sem prejuízo de obrigações imediatamente aplicáveis de acordo com o direito internacional.

30. “Os Estados Partes devem tomar tais medidas na extensão máxima de seus recursos disponíveis” significa que os Estados Partes devem demonstrar que fizeram todos os esforços para mobilizar, alocar e gastar recursos orçamentários para cumprir os direitos econômicos, sociais e culturais de todas as crianças. O Comitê reitera o fato de os direitos da criança serem interdependentes e indivisíveis e que se deve ter cuidado ao diferenciar entre direitos econômicos, sociais e culturais, por um lado, e direitos civis e políticos, por outro. A realização dos direitos econômicos, sociais e culturais frequentemente afetará a capacidade das crianças de exercer plenamente seus direitos políticos e civis, e vice-versa.

31. A obrigação imposta aos Estados Partes pelo artigo 4 de concretizar os direitos econômicos, sociais e culturais das crianças “na medida máxima” também significa que não devem tomar medidas regressivas deliberadas em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais.⁸ Os Estados Partes não devem permitir que o nível existente de usufruto dos direitos da criança se deteriore. Em tempos de crise econômica, medidas regressivas só podem ser consideradas após avaliar todas as outras opções e garantir que as crianças sejam as últimas a serem afetadas, especialmente crianças em situação de vulnerabilidade. Os Estados Partes devem demonstrar que tais medidas são necessárias, razoáveis, proporcionais, não discriminatórias e temporárias e que quaisquer direitos assim afetados serão restaurados o mais rápido possível. Os Estados Partes devem tomar as medidas apropriadas para que os grupos de crianças afetadas e outras pessoas com conhecimento sobre a situação dessas crianças participem do processo de tomada de decisão relacionado a tais medidas. As obrigações básicas imediatas e mínimas⁹ impostas pelos direitos da criança não devem ser comprometidas por quaisquer medidas regressivas, mesmo em tempos de crise econômica.

7 Ver, por exemplo, o art. 4 (2) da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

8 Ver, por exemplo, os parágrafos 24 e 25 das recomendações do dia de discussão geral sobre a questão dos recursos para os direitos da criança: responsabilidade dos Estados (2007), comentário geral nº 15 (2013) sobre o direito da criança ao gozo do mais alto padrão de saúde possível, par. 72, e comentário geral No. 3 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, para. 9.

9 Ver as principais obrigações especificadas nos comentários gerais do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como o nº 13 (1999) sobre o direito à educação, o nº 14 (2000) sobre o direito ao mais alto padrão atingível de saúde e o nº 19 (2007) sobre o direito à seguridade social.

32. O Artigo 44 da Convenção obriga os Estados Partes a informar regularmente sobre seu progresso na promoção dos direitos da criança em suas jurisdições. Objetivos e indicadores qualitativos e quantitativos claros e consistentes devem ser usados para ilustrar a realização progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais da criança até o limite máximo dos recursos disponíveis, bem como a realização das obrigações imediatas impostas por esses direitos e a realização dos direitos civis e políticos. Espera-se que os Estados Partes revisem e melhorem regularmente suas medidas para garantir a disponibilidade e maximização de recursos para os direitos de todas as crianças.

33. O Comitê atribui grande importância aos processos de tomada de decisões responsáveis, transparentes, inclusivos e participativos nos níveis nacional e subnacional como forma de obter os recursos necessários para a implementação dos direitos da criança, incluindo os direitos econômicos, sociais e culturais.

34. A corrupção e má gestão dos recursos públicos na mobilização, alocação e gastos do Estado representam o incumprimento por parte do Estado da sua obrigação de utilização máxima dos recursos disponíveis. O Comitê destaca a importância de os Estados Partes alocarem recursos para prevenir e eliminar qualquer corrupção que afete os direitos da criança, de acordo com a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

E. “e, quando necessário, dentro da estrutura de cooperação”

35. Os Estados Partes têm a obrigação de cooperar entre si na promoção universal do respeito e na observância dos direitos humanos,¹⁰ incluindo os direitos da criança. Os Estados que carecem dos recursos necessários para implementar os direitos consagrados na Convenção e seus Protocolos Facultativos são obrigados a buscar a cooperação internacional, seja ela bilateral, regional, inter regional, global ou multilateral. Os Estados Partes com recursos para cooperação internacional têm a obrigação de fornecer tal cooperação com o objetivo de facilitar a implementação dos direitos da criança no Estado receptor.

36. Os Estados Partes devem demonstrar que, quando necessário, engendraram todos os esforços para buscar e implementar a cooperação internacional para realizar os direitos da criança. Essa cooperação pode incluir apoio técnico e financeiro em relação à implementação dos direitos da criança no processo orçamentário, inclusive das Nações Unidas¹¹.

37. Os Estados Partes devem colaborar com os esforços de outros Estados para mobilizar o máximo recursos disponíveis para os direitos da criança.

38. As estratégias de cooperação dos Estados Partes, tanto por parte dos doadores como dos beneficiários, devem contribuir para a realização dos direitos da criança e não devem ter um impacto negativo nas crianças, especialmente nas que são mais vulneráveis.

39. Os Estados Partes devem cumprir as suas obrigações de acordo com a Convenção e dos Protocolos Facultativos ao se envolverem na cooperação para o desenvolvimento como membros de organizações internacionais,¹² e quando assinam acordos internacionais. Da mesma forma, os Estados Partes devem considerar o impacto potencial sobre os direitos da criança ao planejar e implementar sanções econômicas.

III. Princípios gerais da Convenção e orçamentos públicos

40. Quatro princípios gerais da Convenção formam a base para todas as decisões e ações do Estado que, direta ou indiretamente, se relacionam com os direitos da criança, incluindo os orçamentos públicos.

A. Direito à não discriminação (art. 2)

41. Os Estados Partes são obrigados a proteger as crianças de todos os tipos de discriminação “independentemen-

10 Ver a Declaração sobre os Princípios do Direito Internacional relativos às Relações Amistosas e à Cooperação entre os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas (1970).

11 Ver o art. 45 da Convenção.

12 Ver o comentário geral nº 5, para. 64.

te da raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, nacionalidade, origem étnica ou social, riqueza, deficiência, nascimento ou outro estado” (art. 2 (1)). Os Estados Partes, em todos os níveis administrativos, devem servir para prevenir a discriminação e não devem, direta ou indiretamente, discriminar crianças na legislação, em políticas ou em programas relacionados ao orçamento, em seu conteúdo ou implementação.

42. Os Estados Partes devem tomar medidas proativas para garantir resultados positivos para todas as crianças em relação à legislação, políticas e programas, mobilizando receitas suficientes e alocando e gastando fundos adequadamente. A fim de alcançar a igualdade substantiva, os Estados Partes devem identificar os grupos de crianças que se qualificam para medidas especiais e usar os orçamentos públicos para implementar tais medidas.

43. Os Estados Partes devem criar um ambiente de não discriminação e tomar medidas, inclusive por meio da alocação de recursos, para garantir que todos os seus poderes, níveis e estruturas governamentais, bem como a sociedade civil e o setor empresarial, promovam ativamente o direito das crianças a serem livres de discriminação.

44. Para alcançar orçamentos que contribuam para resultados positivos em termos de gozo dos direitos das crianças, os Estados Partes são obrigados a abordar as desigualdades entre as crianças, analisando e revisando a legislação, políticas e programas relevantes, aumentando ou priorizando novamente certas partes do orçamento, ou melhorar a eficácia, eficiência e equidade dos seus orçamentos.

B. Melhor interesse da criança (art. 3)

45. O Artigo 3 (1) da Convenção estabelece que o melhor interesse da criança deve ser uma consideração primordial em todas as ações relativas a crianças. Os Estados Partes são obrigados a integrar e aplicar este princípio em todos os processos legislativos, administrativos e judiciais que tenham um impacto direto ou indireto nas crianças,¹³ incluindo orçamentos. Os melhores interesses da criança devem ser uma consideração primária em todas as fases do processo orçamentário e em todas as decisões orçamentárias que afetam as crianças.

46. Como o Comitê observou em seu comentário geral nº 14 (2013) sobre o direito da criança de ter seu melhor interesse considerado como prioridade, os direitos estabelecidos na Convenção e seus Protocolos Opcionais fornecem a estrutura para avaliar e determinar o melhor interesse da criança. Essa obrigação é crucial quando os Estados avaliam alocações orçamentárias concorrentes e prioridades de gastos. Os Estados Partes devem ser capazes de demonstrar como os melhores interesses da criança foram considerados na tomada de decisões orçamentárias, inclusive como foram ponderados em relação a outras considerações.

47. Os Estados Partes devem realizar avaliações de impacto nos direitos da criança¹⁴ para saber o efeito da legislação, políticas e programas em todas as crianças a nível nacional e níveis subnacionais, especialmente crianças em situação de vulnerabilidade que podem ter necessidades especiais e, portanto, exigem uma parcela desproporcional dos gastos para ter seus direitos preservados. As avaliações de impacto dos direitos da criança devem fazer parte de cada estágio do processo orçamentário e devem complementar outros esforços de monitoramento e avaliação. Embora os Estados Partes apliquem diferentes metodologias e práticas ao realizar avaliações de impacto nos direitos da criança, eles devem usar a Convenção e seus Protocolos Opcionais, bem como as observações finais relevantes e comentários gerais emitidos pelo Comitê, ao desenvolver suas estruturas. As avaliações de impacto nos direitos da criança devem ser informadas pelas partes interessadas, como crianças, organizações da sociedade civil, especialistas, estruturas governamentais estaduais e instituições acadêmicas. A análise deve resultar em recomendações de emendas, alternativas e melhorias e deve estar disponível ao público.

C. Direito à vida, sobrevivência e desenvolvimento (art. 6)

48. O Artigo 6 da Convenção estabelece que toda criança tem o direito inerente à vida e que os Estados Partes devem assegurar a sobrevivência e o desenvolvimento de todas as crianças. Em seu comentário geral nº 5, o Comitê

13 Consulte o comentário geral nº 14 (2013) sobre o direito da criança de ter seus melhores interesses considerados como uma consideração primária, para. 6 (a).

14 Consulte os comentários gerais nº 5, para. 45, e nº 14, parágrafos. 35 e 99.

afirma que o desenvolvimento da criança é “um conceito holístico, abrangendo o desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral, psicológico e social da criança” e que “as medidas de implementação devem ter como objetivo alcançar o desenvolvimento ideal para todas as crianças” (parágrafo 12).

49. O Comitê reconhece que as crianças têm necessidades variadas em diferentes estágios de seu crescimento e desenvolvimento.¹⁵ Em suas decisões orçamentárias, os Estados Partes devem considerar todos os fatores necessários para que crianças de diferentes idades sobrevivam, cresçam e se desenvolvam. Os Estados Partes devem mostrar seu compromisso com os direitos da criança tornando as partes de seus orçamentos que afetam crianças em diferentes faixas etárias visíveis.

50. O Comitê reconhece que o investimento no desenvolvimento da primeira infância tem um impacto positivo na capacidade da criança de exercer seus direitos, quebra os ciclos de pobreza e traz altos retornos econômicos. O subinvestimento em crianças em seus primeiros anos pode ser prejudicial ao desenvolvimento cognitivo e pode reforçar as privações, desigualdades e pobreza intergeracional existentes.

51. Garantir o direito à vida, sobrevivência e desenvolvimento inclui a necessidade de considerar orçamentos para diferentes grupos de crianças dentro da geração atual, ao mesmo tempo em que leva em consideração as gerações futuras ao desenvolver receitas sustentáveis plurianuais e projeções de gastos.

D. Direito de ser ouvido (art. 12)

52. O artigo 12 da Convenção estabelece o direito de toda criança de expressar livremente seus pontos de vista sobre todos os assuntos que lhe digam respeito e a que esses pontos de vista sejam devidamente considerados de acordo com a idade e maturidade da criança¹⁶. Os Estados Partes devem ouvir regularmente as opiniões das crianças sobre as decisões orçamentárias que as afetam, por meio de mecanismos para a participação significativa das crianças nos níveis nacional e subnacional. Os participantes desses mecanismos devem poder contribuir livremente e sem medo de repressão ou ridicularização e os Estados Partes devem fornecer feedback aos que participaram. Em particular, os Estados Partes devem consultar as crianças que enfrentam dificuldades para se fazer ouvir, incluindo crianças em situações vulneráveis.

53. O Comitê lembra que “o investimento na realização do direito da criança de ser ouvida em todos os assuntos que lhe digam respeito e de que suas opiniões recebam a devida consideração é uma obrigação legal clara e imediata dos Estados Partes sob a Convenção. Também requer um compromisso com recursos e treinamento.”¹⁷ Isso destaca a responsabilidade dos Estados Partes de garantir que haja financiamento para alcançar a participação significativa das crianças em todas as decisões que as afetam. Ele reconhece o importante papel desempenhado por funcionários do executivo, ouvidores independentes para crianças, instituições educacionais, mídia, organizações da sociedade civil, incluindo organizações infantis e legislaturas para assegurar a participação das crianças em relação aos orçamentos públicos.

54. O Comitê reconhece que a transparência orçamentária é um pré-requisito para uma participação significativa. Transparência significa garantir que informações amigáveis sejam disponibilizadas ao público em tempo hábil em relação ao planejamento, promulgação, execução e acompanhamento de orçamentos. Isso inclui dados orçamentários quantitativos e informações relevantes sobre legislação, políticas, programas, cronograma do processo orçamentário, motivação para as prioridades e decisões de gastos, produtos, resultados e informações sobre a prestação de serviços. O Comitê destaca a necessidade de os Estados Partes orçamentarem e fornecerem materiais, mecanismos e instituições contextualmente apropriados para permitir uma participação significativa¹⁸.

55. Para permitir uma participação significativa no processo orçamentário, o Comitê enfatiza a importância de

15 Consulte o comentário geral nº 7 (2005) sobre a implementação dos direitos da criança na primeira infância e o comentário geral nº 20 sobre os direitos dos adolescentes (a ser publicado).

16 Ver também o comentário geral nº 12 (2009) sobre o direito da criança de ser ouvida (2009).

17 Consulte o comentário geral nº 12, para. 135.

18 Consulte o artigo 13 (1) da Convenção.

garantir que os Estados Partes tenham em vigor legislação e políticas de liberdade de informação que incluam, ou no mínimo não excluam, crianças e defensores dos direitos da criança do direito para acessar os principais documentos orçamentários, como declarações pré-orçamentárias, propostas orçamentárias, orçamentos aprovados, relatórios intermediários, relatórios durante o ano e relatórios de auditoria.

56. O Comitê reconhece que vários Estados têm experiência em envolver as crianças em uma participação significativa em diferentes partes do processo orçamentário. Incentiva os Estados Partes a compartilhar tais experiências e identificar boas práticas que sejam apropriadas a seus contextos.

IV. Princípios do orçamento público para os direitos da criança

57. Conforme estabelecido na seção II acima, o Comitê destaca o fato de que os Estados Partes são obrigados a tomar medidas dentro de seus processos orçamentários para gerar receita e administrar despesas de maneira suficiente para realizar os direitos da criança. O Comitê reconhece que existem muitas maneiras de obter recursos suficientes para a realização dos direitos da criança, inclusive levando em consideração os princípios gerais da Convenção e os princípios orçamentários de eficácia, eficiência, equidade, transparência e sustentabilidade. Os Estados Partes da Convenção são responsáveis pelo cumprimento de suas obrigações orçamentárias para realizar os direitos da criança.

58. O Comitê reconhece que os Estados possuem conhecimento e experiência existentes na aplicação dos princípios gerais da Convenção e dos seguintes princípios orçamentários a seus processos orçamentários. Os Estados Partes são incentivados a compartilhar e trocar suas boas práticas.

A. Eficácia

59. Os Estados Partes devem planejar, promulgar, executar e acompanhar de forma a gerar avanços nos direitos da criança. Os Estados Partes devem investir na compreensão da situação dos direitos da criança em seu contexto e formular e implementar legislação, políticas e programas estrategicamente concebidos para superar os desafios da realização dos direitos da criança. Os Estados Partes devem avaliar constantemente como os orçamentos afetam diferentes grupos de crianças e garantir que suas decisões orçamentárias levem aos melhores resultados possíveis para o maior número de crianças, prestando atenção especial às crianças em situações vulneráveis.

B. Eficiência

60. Os recursos públicos dedicados a políticas e programas relacionados à criança devem ser geridos de forma a garantir uma boa relação custo-benefício e tendo em conta a obrigação de respeitar, proteger e cumprir os direitos da criança. As despesas aprovadas devem ser executadas de acordo com o orçamento aprovado. Bens e serviços para promover os direitos da criança devem ser adquiridos e entregues de forma transparente e no prazo, bem como ser de qualidade adequada. Além disso, os fundos destinados aos direitos da criança não devem ser desperdiçados. Os Estados Partes devem envidar esforços para superar as barreiras institucionais que impedem o gasto eficiente. O monitoramento, avaliação e auditoria dos fundos públicos devem fornecer verificações e balanços que promovam uma boa gestão financeira.

C. Patrimônio

61. Os Estados Partes não devem discriminar nenhuma criança ou categoria de crianças por meio da mobilização de recursos ou de alocação ou execução de fundos públicos. Gastar equitativamente nem sempre significa gastar a mesma quantia com cada criança, mas sim tomar decisões de gastos que levem a uma igualdade substantiva entre as crianças. Os recursos devem ser direcionados de forma justa para promover a igualdade. Os Estados Partes são obrigados a remover todas as barreiras discriminatórias que as crianças possam enfrentar no acesso aos seus direitos.

D. Transparência

62. Os Estados Partes devem desenvolver e manter sistemas e práticas de gestão das finanças públicas abertos ao

escrutínio, e as informações sobre os recursos públicos devem estar disponíveis gratuitamente e em tempo hábil. A transparência contribui para a eficiência e combate a corrupção e a má gestão dos orçamentos públicos, o que, por sua vez, aumenta os recursos públicos disponíveis para promover os direitos da criança. A transparência também é um pré-requisito para possibilitar uma participação significativa do executivo, legislativo e da sociedade civil, incluindo crianças, no processo orçamentário. O Comitê enfatiza a importância de os Estados Partes promoverem ativamente o acesso a informações sobre receitas públicas, alocações e gastos relacionados a crianças e adotarem políticas para apoiar e encorajar o engajamento contínuo com legisladores e sociedade civil, incluindo crianças.

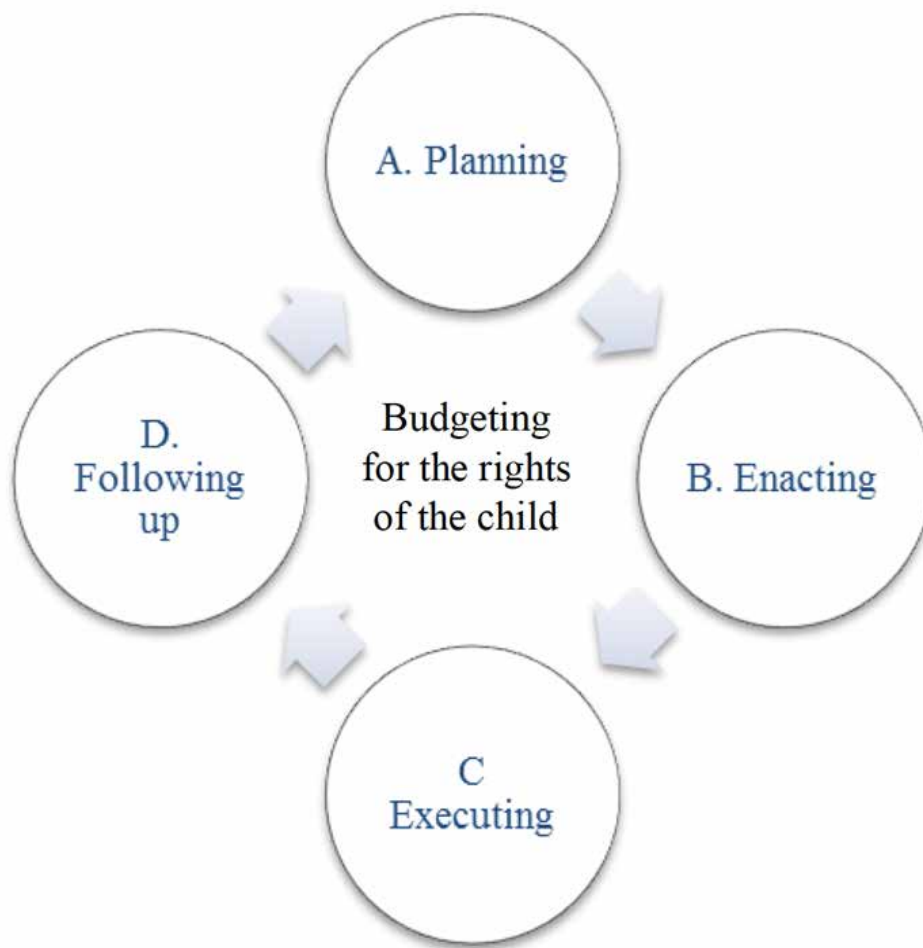
E. Sustentabilidade

63. Os melhores interesses das gerações atuais e futuras de crianças devem ser levados em consideração em todas as decisões orçamentárias. Os Estados Partes devem mobilizar receitas e administrar recursos públicos de forma a assegurar a adoção contínua de políticas e a execução de programas voltados para a realização direta ou indireta dos direitos da criança. Os Estados Partes só podem tomar medidas regressivas em relação aos direitos da criança, conforme descrito no parágrafo 31 acima.

V. Implementação dos direitos da criança nos orçamentos públicos

64. Nesta seção, o Comitê fornece orientações e recomendações mais detalhadas sobre como realizar os direitos da criança em relação a cada uma das quatro etapas do processo orçamentário público:

- (a) Planejamento;
- (b) Aprovação;
- (c) Execução;
- (d) Acompanhamento.



65. Embora se concentre nos processos orçamentários públicos nacionais e subnacionais nesta seção, o Comitê enfatiza a obrigação dos Estados Partes de também promover a implementação da Convenção por meio da cooperação internacional.¹⁹ Essa cooperação deve ser tornada visível nos orçamentos nacionais e subnacionais, quando relevante.

66. O Comitê também enfatiza a importância de coordenação e cooperação intersetoriais, interministeriais, interdepartamentais e interagências eficazes em todo o processo orçamentário para implementar plenamente a Convenção e seus Protocolos Facultativos. Os Estados Partes devem disponibilizar recursos e devem orientar seus sistemas de informação para sustentar essa coordenação nos níveis nacional e subnacional.

A. Planejamento

1. Avaliando a situação

67. O planejamento orçamentário requer avaliações realistas da situação econômica e do grau que a legislação, políticas e programas existentes respeitam, protegem e cumprem os direitos da criança de maneira suficiente. Os Estados precisam de informações e dados desagregados confiáveis, oportunos, acessíveis e abrangentes em formatos reutilizáveis sobre a situação macroeconômica, orçamentária e dos direitos da criança, tanto atual quanto projetada. Essas informações são fundamentais para a criação de legislação, políticas e programas para direcionar direta ou indiretamente e promover os direitos da criança.

68. No planejamento do orçamento, os Estados Partes devem considerar detalhadamente a situação de diferentes grupos de crianças, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade, levando em conta o passado (pelo menos os últimos 3 a 5 anos), situações atuais e futuras (pelo menos nos próximos 5 a 10 anos). Para garantir o acesso a informações confiáveis e úteis sobre a situação das crianças, os Estados Partes são instados a:

(a) Revisar periodicamente os mandatos e recursos dos órgãos e sistemas estatísticos para a coleta, processamento, análise e divulgação de dados demográficos relacionados à criança e outros dados relevantes;

(b) Assegurar que as informações disponíveis sobre a situação das crianças sejam desagregadas de forma útil, considerando os diferentes grupos de crianças e o princípio da não discriminação no artigo 2 da Convenção (ver também a seção III A acima);

(c) Disponibilizar informações de fácil utilização e dados desagregados sobre a situação da criança em tempo hábil aos funcionários públicos do executivo e membros do legislativo envolvidos no orçamento nos níveis nacional e subnacional, bem como à sociedade civil, incluindo crianças;

d) Estabelecer e manter um banco de dados de todas as políticas e recursos que afetam a infância, para que os envolvidos na implementação e monitoramento dos programas e serviços correspondentes tenham acesso contínuo a informações objetivas e confiáveis.

69. Os Estados Partes devem investigar os impactos passados e potenciais das decisões orçamentárias sobre as crianças, por meio de:

(a) Realização de auditorias, avaliações e estudos do impacto sobre as crianças de arrecadação de receitas públicas, alocações orçamentárias e despesas;

(b) Consultar as crianças, seus cuidadores e aqueles que trabalham por seus direitos, dando séria consideração aos resultados nas decisões orçamentárias;

(c) Revisar os mecanismos existentes ou criar novos para consultar regularmente as crianças durante o ano orçamentário;

¹⁹ Ver a seção. II E acima e art. 45 da Convenção.

(d) Usar novas tecnologias para apoiar o planejamento orçamentário eficaz em relação aos direitos da criança

2. Legislação, políticas e programas

70. Legislação, políticas e programas relacionados a questões fiscais, processo orçamentário ou direitos específicos da criança têm impacto direto ou indireto sobre as crianças. Os Estados Partes devem tomar todas as medidas possíveis para garantir que toda a legislação, políticas e programas estejam de acordo com a Convenção e seus Protocolos Facultativos, reflitam a realidade das crianças, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade, e não prejudiquem as crianças ou impeçam que seus direitos sejam realizados.

71. O Comitê reconhece o fato de que legislações, políticas e programas macroeconômicos e fiscais podem ter um impacto indireto sobre crianças, seus tutores e cuidadores que podem, por exemplo, ser afetados pela legislação trabalhista ou pela gestão da dívida pública. Os Estados Partes devem realizar avaliações de impacto sobre os direitos da criança de toda a legislação, políticas e programas, incluindo os de natureza macroeconômica e fiscal, a fim de garantir que não prejudiquem a realização dos direitos da criança.

72. A legislação, as políticas e os programas relevantes para as crianças devem fazer parte da tomada de decisões e das operações da cooperação internacional para o desenvolvimento e da participação dos Estados Partes em organizações internacionais. Um Estado envolvido com o desenvolvimento internacional ou cooperação financeira deve tomar todas as medidas necessárias para assegurar que tal cooperação seja realizada de acordo com a Convenção e seus Protocolos Facultativos.

73. O Comitê enfatiza a importância de os Estados Partes fazerem estimativas de custos de propostas de legislação, políticas e programas que afetam crianças, a fim de determinar o nível de recursos financeiros necessários e permitir que os planejadores orçamentários e os tomadores de decisão relevantes no executivo e no legislativo para tomar decisões informadas sobre os recursos necessários para sua implementação.

3. Mobilização de recursos

74. O Comitê reconhece a importância da legislação, políticas e sistemas dos Estados em relação à mobilização de receitas e empréstimos para manter os recursos disponíveis para os direitos da criança. Os Estados Partes devem tomar medidas sustentáveis concretas para mobilizar recursos internos nos níveis nacional e subnacional, como por meio de impostos e receitas.

75. Os Estados Partes devem buscar a cooperação internacional se os recursos disponíveis para realizar os direitos da criança forem insuficientes. Tal cooperação deverá levar em conta a Convenção e seus Protocolos Facultativos tanto por parte do receptor quanto dos Estados doadores. O Comitê destaca o fato de que a cooperação internacional e regional para a realização dos direitos da criança pode incluir a mobilização de recursos para programas direcionados, bem como medidas relacionadas à tributação, combate à evasão fiscal, gestão da dívida, transparência e outras questões.

76. A própria mobilização de recursos para gastos públicos com os direitos da criança deve ser conduzida de maneira a aderir aos princípios orçamentários estabelecidos na seção IV. A falta de transparência nos sistemas de mobilização de recursos pode levar a ineficiências, má gestão das finanças públicas e corrupção. Isso, por sua vez, pode levar a recursos insuficientes disponíveis para gastar com os direitos da criança. Os diferentes regimes tributários que não levam em conta a capacidade de pagamento das famílias podem levar a uma desigualdade na mobilização de recursos. Isso pode colocar cargas de receita desproporcionais sobre pessoas com recursos financeiros já escassos, algumas das quais responsáveis por cuidar de crianças.

77. Os Estados Partes devem mobilizar toda a extensão de seus recursos disponíveis de forma que seja consistente com suas obrigações de implementação, por:

(a) Realização de avaliações de impacto dos direitos da criança da legislação e políticas relativas à mobilização de recursos;

(b) Revisar e assegurar que as políticas e fórmulas para a divisão de receitas, tanto verticais (entre diferentes níveis do Estado) como horizontais (entre unidades do mesmo nível), apoiem e melhorem a igualdade entre crianças em diferentes regiões geográficas;

(c) Revisar e fortalecer sua capacidade de formular e administrar legislação, políticas e sistemas tributários, incluindo a assinatura de acordos entre países para evitar a evasão fiscal;

(d) Salvaguardar os recursos disponíveis para promover os direitos da criança, evitando o desperdício de recursos devido à ineficiência ou má gestão e combatendo a corrupção ou práticas ilícitas em todos os níveis;

(e) Aplicar os princípios orçamentais estabelecidos na seção IV em todas as estratégias de mobilização de recursos;

(f) Garantir que suas fontes de receita, gastos e responsabilidades levem à realização dos direitos da criança para as gerações atuais e futuras.

78. O Comitê reconhece que a gestão sustentável da dívida pelos Estados, em nome dos credores e financiadores, pode contribuir para mobilizar recursos para os direitos da criança. A gestão sustentável da dívida inclui a implementação de legislação, políticas e sistemas transparentes com funções e responsabilidades claras para contrair empréstimos e empréstimos, bem como gerir e monitorizar a dívida. O Comitê também reconhece que a dívida insustentável de longo prazo pode ser uma barreira à capacidade do Estado de mobilizar recursos para os direitos da criança e pode levar a impostos e taxas de uso que impactam negativamente as crianças. As avaliações de impacto dos direitos da criança devem, portanto, ser realizadas também em relação aos acordos de dívida.

79. A redução da dívida pode aumentar a capacidade dos Estados de mobilizar recursos para os direitos da criança. Quando os Estados Partes recebem redução da dívida, os direitos da criança devem ser seriamente considerados nas decisões relativas à alocação de recursos que se tornem disponíveis como resultado de tal alívio.

80. Os Estados Partes devem proteger os direitos da criança ao tomar decisões relacionadas à mobilização de recursos por meio da extração de recursos naturais. Os acordos nacionais e internacionais relativos a esses recursos, por exemplo, devem levar em consideração os impactos que podem ter sobre as gerações atuais e futuras de crianças.

4. Formulação de orçamentos

81. Declarações pré-orçamentárias e propostas orçamentárias fornecem veículos poderosos para os Estados traduzirem seus compromissos com os direitos da criança em prioridades e planos concretos nos níveis nacional e subnacional. Os Estados Partes devem preparar as suas declarações e propostas orçamentárias de forma a permitir comparações e monitorização eficazes dos orçamentos relativos às crianças:

(a) Aderir a sistemas de classificação orçamentária acordados internacionalmente, como funcional (setor ou sub-setor), econômico (despesas correntes e de capital), administrativo (ministério, departamento, agência) e detalhamento de programas (se o orçamento baseado em programas for usado), para a medida em que cumprem os direitos da criança;

(b) Revisar suas diretrizes e procedimentos administrativos para a formulação de declarações pré-orçamentárias e propostas orçamentárias, como planilhas padronizadas e instruções sobre quais partes interessadas consultar, a fim de garantir que estejam em conformidade com o presente comentário geral;

(c) Revisar ainda mais seus sistemas de classificação para garantir que incluam linhas orçamentárias e códigos que, no mínimo, desagregam as informações orçamentárias de acordo com todas as categorias listadas no parágrafo 84 abaixo;

(d) Assegurar que suas rubricas e códigos orçamentários correspondam a nível nacional e níveis subnacionais;

(e) Publicar declarações pré-orçamentárias e propostas orçamentárias fáceis de usar, oportunas e acessíveis a legisladores, crianças e defensores dos direitos da criança.

82. Declarações pré-orçamentárias e propostas orçamentárias transmitem informações essenciais sobre como um Estado planeja cumprir suas obrigações de direitos da criança. Os Estados Partes devem usar suas declarações pré-orçamentárias e propostas orçamentárias para:

- (a) Explicar como a legislação, políticas e programas que afetam as crianças serão financiados e implementados;
- (b) Identificar quais alocações orçamentárias visam diretamente as crianças;
- (c) Identificar quais alocações orçamentárias afetam indiretamente as crianças;
- (d) Apresentar resultados de avaliações e auditorias sobre o impacto dos orçamentos anteriores nas crianças;
- (e) Detalhar as medidas recentes ou futuras tomadas para promover os direitos das crianças;
- (f) Apresentar dados financeiros e texto explicativo sobre os recursos passados, presentes e previstos disponíveis para gastos com os direitos da criança, bem como os gastos reais;
- (g) Definir metas de desempenho vinculando as metas do programa relacionadas à criança às alocações orçamentárias e gastos reais, para permitir o monitoramento dos resultados e impactos sobre as crianças, incluindo aquelas em situações vulneráveis.

83. Declarações pré-orçamentárias e propostas orçamentárias são importantes fontes de informação para organizações relacionadas aos direitos da criança, crianças e seus cuidadores. Os Estados Partes devem aumentar sua responsabilidade perante as pessoas dentro de suas jurisdições, produzindo tais informações amigáveis, acessíveis e divulgando-as ao público.

84. Sistemas claros de classificação orçamentária fornecem uma base para os Estados e outras entidades monitorarem como as alocações orçamentárias e os gastos reais que afetam as crianças são administrados em relação aos princípios orçamentários. Isso exige linhas e códigos orçamentários que, no mínimo, desagregam todas as despesas planejadas, promulgadas, revisadas e reais que afetam diretamente as crianças, por:

- (a) Idade, reconhecendo que a definição de coortes de idade será diferente de Estado para Estado;
- (b) Gênero;
- (c) Área geográfica, por exemplo, por unidade subnacional;
- (d) Categorias atuais e possíveis futuras de crianças em situação de vulnerabilidade, levando em consideração o artigo 2 da Convenção (ver também seção III A);
- (e) Fonte de receita, seja nacional, subnacional, regional ou internacional;
- (f) Unidades responsáveis, como departamentos, ministérios ou agências no e níveis subnacionais.

85. Em suas propostas orçamentárias, os partidos devem especificar quaisquer programas relacionados à criança que se proponham terceirizar, ou já tenham terceirizado, para o setor privado²⁰.

86. O Comitê observa que os Estados que mais avançaram em tornar os direitos da criança visíveis em seus orçamentos tendem a aplicar uma abordagem baseada em programas para orçamento. Os Estados Partes são instados

²⁰ Ver o comentário geral nº 16 (2013) sobre as obrigações do Estado em relação ao impacto do setor empresarial sobre os direitos das crianças, parágrafo 25.

a compartilhar experiências desta abordagem e considerar aplicá-la e adaptá-la aos seus contextos.

B. Aprovação

1. Exame minucioso das propostas orçamentárias pelos legisladores

87. O Comitê destaca a importância de os legisladores nos níveis nacional e subnacional terem acesso a informações detalhadas e fáceis de usar sobre a situação das crianças e uma compreensão clara de como as propostas orçamentárias visam melhorar o bem-estar das crianças e promover seus direitos.

88. As legislaturas nos níveis nacional e subnacional também requerem tempo, recursos e autonomia adequados para examinar as propostas orçamentárias de uma perspectiva dos direitos da criança e, quando necessário, realizar ou encomendar análises ou pesquisas para lançar luz sobre as implicações das alocações orçamentárias para diferentes grupos de crianças.

89. Para que o papel de supervisão das legislaturas atenda aos melhores interesses das crianças, os membros dos órgãos legislativos e seus comitês devem ter autoridade para questionar, revisar e, quando necessário, solicitar emendas às propostas orçamentárias, para garantir que promovam os direitos da criança de forma consistente com os princípios gerais da Convenção e os princípios orçamentários.

90. Os Estados Partes devem contribuir para que os membros das legislaturas estejam adequadamente preparados para analisar e debater o impacto das propostas orçamentárias em todas as crianças antes de promulgar a legislação orçamentária, observando que as legislaturas nacionais e subnacionais, incluindo os comitês legislativos relevantes:

- (a) Ter acesso a informações sobre a situação das crianças que sejam fáceis de entender e usar;
- (b) Ter explicações claras do executivo sobre como a legislação, políticas e os programas que afetam direta ou indiretamente as crianças são traduzidos em linhas orçamentárias;
- (c) Ter tempo suficiente dentro do processo orçamentário para receber a proposta orçamentária, revisá-lo e debetê-lo e sugerir emendas relacionadas a crianças antes da promulgação;
- (d) Ter a capacidade de realizar ou encomendar, de forma independente, análises que destaquem as implicações das propostas orçamentárias sobre os direitos da criança;
- (e) São capazes de realizar audiências sobre a proposta de orçamento com as partes interessadas dentro do Estado, incluindo a sociedade civil, defensores da criança e as próprias crianças;
- (f) Ter os recursos necessários, por exemplo, por meio de um escritório de orçamento da legislatura , para realizar atividades de supervisão, como as descritas em (a) a (e) acima.

91. Os Estados Partes devem produzir e divulgar orçamentos nacionais e subnacionais documentos durante a fase de promulgação que:

- (a) Classificar as informações orçamentárias de forma consistente e fácil de entender;
- (b) Facilitar a análise e monitoramento por ser compatível com outras propostas orçamentárias e relatórios de despesas;
- (c) Incluir publicações ou resumos orçamentários acessíveis a crianças e defensores dos direitos da criança, legisladores e sociedade civil.

2. Aprovação do orçamento pelas legislaturas

92. O Comitê destaca a necessidade de os orçamentos aprovados pelo Legislativo serem classificados de forma a

possibilitar comparações entre gastos planejados e reais e o monitoramento da execução orçamentária em relação aos direitos da criança.

93. O orçamento aprovado é considerado um documento público essencial não apenas para o Estado e legislaturas nos níveis nacional e subnacional, mas também deve ser acessível à sociedade civil, incluindo crianças e defensores dos direitos da criança.

C. Executando

1. Transferência e gasto dos recursos disponíveis

94. Os Estados Partes devem adotar e manter mecanismos e sistemas de finanças públicas transparentes e eficientes para garantir uma boa relação custo-benefício quando bens e serviços são adquiridos para promover os direitos da criança.

95. O Comitê destaca o fato de que os Estados Partes têm o dever de descobrir e remediar as causas profundas de gastos públicos ineficazes e ineficientes, por exemplo, má qualidade de bens ou serviços, gestão financeira ou sistemas de aquisição inadequados, vazamentos, transferências inoportunas, falta de clareza funções e responsabilidades, fraca capacidade de absorção, fracos sistemas de informação orçamental e corrupção. Quando os Estados Partes desperdiçam ou administram mal recursos destinados ao avanço dos direitos da criança, eles têm a obrigação de explicar por que isso ocorreu e mostrar como as causas foram abordadas.

96. Durante o ano orçamentário, as políticas e programas voltados para crianças podem não atingir todos os beneficiários pretendidos conforme planejado ou podem levar a resultados inesperados. Os Estados Partes devem monitorar os resultados dos gastos durante a fase de execução para que possam intervir e tomar ações corretivas rápidas quando necessário.

2. Relatórios anuais sobre o orçamento

97. Os Estados Partes devem monitorar e relatar regularmente os orçamentos relativos às crianças de maneira que permita aos Estados e aos órgãos de supervisão acompanhar o progresso no avanço dos direitos da criança conforme estabelecido no orçamento aprovado.

98. O Comitê enfatiza a importância de os relatórios orçamentários serem disponibilizados ao público em tempo hábil e destacando os desvios entre as receitas e despesas aprovadas, revisadas e reais em relação à legislação, políticas e programas que afetam as crianças.

99. O Comitê destaca o fato de que os Estados Partes devem usar sistemas de classificação orçamentária que permitam que as despesas relacionadas aos direitos da criança sejam relatadas, rastreadas e analisadas.

3. Executando o orçamento

100. Os Estados Partes devem monitorar e analisar a arrecadação de receitas, o alcance e os resultados dos gastos reais para diferentes grupos de crianças durante o ano orçamentário e de ano para ano, por exemplo em termos de disponibilidade, qualidade, acessibilidade e distribuição equitativa de serviços. Os Estados Partes são instados a garantir que recursos e capacidade estejam disponíveis para conduzir tal monitoramento e análises, inclusive de serviços terceirizados para o setor privado.

101. Os Estados Partes devem monitorar e relatar publicamente a implementação dos orçamentos aprovados regularmente, incluindo:

- (a) Fazer comparações entre o que foi orçado e o que foi realmente gasto em diferentes níveis administrativos em diferentes setores sociais;

(b) Publicar um relatório intermediário abrangente que cubra as despesas reais realizadas, receitas mobilizadas e dívidas contraídas na metade do ano orçamentário;

(c) Publicação mais frequente, por exemplo, relatórios mensais ou trimestrais durante o ano.

102. Os Estados Partes são obrigados a estabelecer mecanismos de responsabilidade pública que permitam à sociedade civil, incluindo crianças, monitorar os resultados dos gastos públicos.

103. Os Estados Partes devem ter controles internos e processos de auditoria implantados para garantir que as regras e procedimentos sejam seguidos em relação às despesas reais relacionadas aos direitos da criança, e que os processos de contabilidade e relatórios sejam cumpridos.

D. Acompanhamento

1. Relatórios e avaliações de final de ano

104. Os relatórios orçamentários de fim de ano permitem que os Estados prestem contas, nos níveis nacional e subnacional, de suas receitas, empréstimos, cooperação internacional e despesas reais em relação aos direitos da criança. Eles fornecem uma base para a sociedade civil e os legisladores examinarem o desempenho orçamentário do ano anterior e, quando necessário, levantarem preocupações sobre os gastos reais com crianças e programas relacionados aos direitos da criança.

105. O Comitê enfatiza que os Estados Partes, em seus relatórios de fim de ano, forneçam informações abrangentes sobre todas as receitas arrecadadas e despesas reais que afetam os direitos da criança. Os Estados Partes devem divulgar relatórios de fácil utilização para as legislaturas nacionais e subnacionais e tornar os relatórios e avaliações de fim de ano acessíveis e disponíveis ao público em tempo hábil.

106. As avaliações e outros tipos de análises de orçamentos realizadas pelo Estado e órgãos de avaliação independentes podem oferecer uma visão valiosa sobre o impacto da arrecadação de receitas e gastos reais na situação de diferentes grupos de crianças, especialmente aquelas em situações vulneráveis. Os Estados Partes devem realizar e encorajar avaliações e análises regulares do impacto dos orçamentos na situação das crianças, através de:

(a) Alocar recursos financeiros e humanos suficientes para realizar regularmente tais avaliações e análises;

(b) Avaliar e considerar rigorosamente os resultados de tais avaliações e análises ao longo do processo orçamentário e relatar as decisões tomadas em relação a elas;

(c) Estabelecer e fortalecer órgãos de avaliação independentes, como institutos de pesquisa, para realizar avaliações da eficácia, eficiência, equidade, transparência e sustentabilidade dos gastos reais relacionados aos direitos da criança;

(d) Assegurar que a sociedade civil, incluindo crianças, possa fazer contribuições para a avaliação e análises, por exemplo, por meio de avaliações de impacto dos direitos da criança.

2. Auditorias

107. As instituições superiores de auditoria desempenham um papel essencial no processo orçamentário, verificando se a arrecadação e os gastos da receita pública ocorrem de acordo com o orçamento aprovado. As auditorias podem investigar a eficiência ou eficácia dos gastos e se concentrar em setores específicos, estruturas de governo do Estado ou questões transversais. Auditorias específicas em relação aos direitos da criança podem ajudar os Estados a avaliar e melhorar a mobilização de receitas e gastos com crianças. Os Estados Partes devem tornar os relatórios de auditoria acessíveis e publicamente disponíveis em tempo hábil.

108. O Comitê destaca o fato de que as instituições supremas de auditoria devem ser independentes do Estado e

devem ter um mandato para acessar as informações e os recursos necessários para auditar e relatar os orçamentos relacionados à criança de maneira independente, responsável e transparente.

109. Os Estados Partes devem apoiar o papel de supervisão das instituições superiores de auditoria em relação à arrecadação de receitas públicas e gastos com os direitos da criança:

- (a) Apresentar contas anuais abrangentes às instituições superiores de auditoria em tempo hábil;
- (b) Assegurar que os recursos estejam disponíveis para as instituições superiores para realizar auditorias em relação aos direitos da criança;
- (c) Fornecer respostas públicas a auditorias relacionadas ao impacto dos gastos reais sobre os direitos da criança, incluindo como o Estado aborda as conclusões e recomendações da auditoria;
- (d) Assegurar que os funcionários do Estado tenham a capacidade de comparecer perante os comitês de legislatura para responder às preocupações levantadas em relatórios de auditoria relativos aos direitos da criança.

110. A sociedade civil, incluindo as crianças, pode dar contribuições importantes para a auditoria das despesas públicas. Os Estados Partes são incentivados a apoiar e capacitar a sociedade civil para participar da avaliação e auditoria das despesas reais relacionadas aos direitos da criança, por:

- (a) Estabelecer mecanismos públicos de prestação de contas para esse fim e revisá-los regularmente para garantir que sejam acessíveis, participativos e eficazes;
- (b) Assegurar que os funcionários do Estado tenham a capacidade de responder de forma informada às conclusões da sociedade civil e de órgãos independentes que monitoram e auditam os gastos públicos relevantes para crianças.

111. Os Estados Partes devem usar auditorias de mobilização anterior de recursos públicos, alocações orçamentárias e gastos relacionados aos direitos da criança para informar a próxima etapa de planejamento do processo orçamentário.

VI. Divulgação do presente comentário geral

112. O Comitê recomenda que os Estados Partes divulguem amplamente o presente comentário geral a todos os seus poderes, níveis e estruturas governamentais e à sociedade civil, incluindo crianças e seus cuidadores, bem como a entidades de cooperação para o desenvolvimento, academia, mídia e partes relevantes do setor privado.

113. Os Estados Partes devem traduzir o comentário geral para os idiomas relevantes e disponibilizar versões apropriadas para crianças.

114. Devem ser realizados eventos para compartilhar as melhores práticas relacionadas ao comentário geral e para treinar todos os profissionais e técnicos envolvidos em seu conteúdo.

115. O Comitê incentiva todas as partes interessadas acima a compartilhar boas práticas em relação ao conteúdo do comentário geral.

116. Os Estados Partes devem incluir informações em seus relatórios periódicos ao Comitê sobre os desafios que enfrentam e as medidas que tomaram para aplicar o presente comentário geral em seus orçamentos e processos orçamentários.