

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - MESTRADO**

**Renata Nápoli Vieira Serafim**

**AS RECOMENDAÇÕES DO COMITÊ PARA OS DIREITOS DA CRIANÇA, DA  
CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA  
(1989): UMA ANÁLISE DA SUA APLICAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
BRASILEIRAS**

Criciúma - SC  
2018

---

**Renata Nápoli Vieira Serafim**

**AS RECOMENDAÇÕES DO COMITÊ PARA OS DIREITOS DA CRIANÇA, DA  
CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA  
(1989): UMA ANÁLISE DA SUA APLICAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
BRASILEIRAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado – Área de concentração em Direitos Humanos e Sociedade, Linha de pesquisa em Direito, Sociedade e Estado da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ismael Francisco de Souza.

Criciúma - SC  
2018

**RENATA NAPOLI VIEIRA SERAFIM**

**AS RECOMENDAÇÕES DO COMITÊ PARA OS DIREITOS DA CRIANÇA,  
DA CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS DIREITOS DA  
CRIANÇA DE 1989: UMA ANÁLISE DA SUA APLICAÇÃO NAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS BRASILEIRAS**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Criciúma, 23 de outubro de 2018.

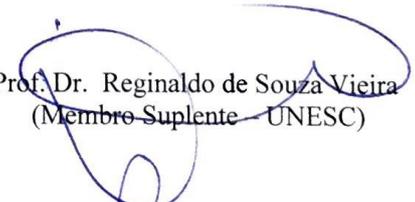
**BANCA EXAMINADORA**

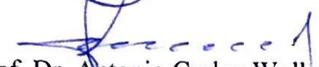
  
Prof. Dr. Ismael Francisco de Souza  
(Orientador - UNESC)

  
Prof.ª Dr.ª Fernanda da Silva Lima  
(Membro – UNESC)

  
Renata Napoli Vieira Serafim  
Mestranda

  
Prof.ª Dr.ª Monica Duarte  
(Membro – Faculdade Avantis)

  
Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira  
(Membro Suplente – UNESC)

  
Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer  
Coordenador do PPGD-UNESC

Aos meus filhos, Rafael e Augusto,  
as minhas crianças.

## **AGRADECIMENTOS**

Por todas as oportunidades que sempre foram a mim concedidas, agradeço, primeiramente, a Deus, Senhor da minha vida.

Ao meu marido, Rafael Búrigo Serafim, pelo auxílio nos momentos mais difíceis, pelo carinho e companheirismo durante toda a minha trajetória jurídica.

Aos meus pais, José Carlos Vieira e Rita de Cássia Nápoli Vieira, e meus irmãos, Fernanda Nápoli Vieira de Almeida e Carlos Nápoli Vieira, por sempre acreditarem na minha capacidade e me apoiarem em todas as etapas da minha vida.

Ao meu querido orientador, prof. Dr. Ismael Francisco de Souza, por me escolher e conceder a oportunidade única de conhecer o Direito da Criança e do Adolescente por meio dos seus olhos atentos e amorosos, bem como pelo auxílio em cada uma das atividades do programa de Mestrado, especialmente na elaboração dessa dissertação.

Às adoráveis professoras, Dra. Fernanda da Silva Lima e Dra. Mônica Duarte, pelas contribuições apresentadas por ocasião da qualificação da presente dissertação.

Aos professores do PPGD da Unesc, por todo o conhecimento compartilhado e pelos momentos especiais de troca de ideias que tanto contribuíram para o meu crescimento pessoal e profissional.

Aos amados colegas do PPGD, em especial às amigas mestrandas Johana Cabral e Maria Carolina de Souza Costa, pelo apoio constante a cada dificuldade encontrada no cumprimento das atividades e pelos momentos especiais de descontração.

Aos queridos colegas do Núcleo de Pesquisa sobre os Direitos da Criança e do Adolescente pela parceria e pelas experiências compartilhadas.

## RESUMO

A presente dissertação trata da análise das recomendações formuladas para o Brasil nos anos de 2004 e 2015 pelo Comitê para os Direitos das Crianças da ONU, tendo em vista a sua condição de signatário da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989, e como estas foram recepcionadas e consideradas como substrato na elaboração das políticas públicas nacionais de atendimento, proteção e justiça dos direitos das crianças, considerando-se a incorporação do paradigma da Proteção Integral pelo ordenamento jurídico brasileiro a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. A hipótese questionada é se as recomendações do Comitê para os Direitos das Crianças da ONU ficaram reduzidas à edição de novas leis e à elaboração de Planos Decenais, na medida em que não se vislumbra sua aplicação eficaz nas políticas públicas de atendimento, proteção e justiça das crianças e adolescentes. Evidencia-se, então, que a mera positivação desses direitos no espaço internacional (pela Declaração dos Direitos da Criança de 1959, ratificada pelo Brasil em 1990), e em âmbito nacional (pela incorporação do paradigma da Proteção Integral pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990) é insuficiente à efetivação dos direitos humanos e fundamentais, na medida em que persistem as violações de direitos em face das crianças e adolescentes, especialmente no que tange às crianças negras, indígenas, com deficiência, bem como aquelas residentes em áreas marginalizadas urbanas ou zonas rurais remotas. O percurso metodológico adotado para a realização da presente pesquisa foi o dedutivo, caracterizando-se por um estudo histórico e monográfico, mediante a utilização das técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e de análise de documentos.

**Palavras-chave:** Paradigma da Proteção Integral. Sistema global convencional da ONU. Comitê para os Direitos das Crianças da ONU. Recomendações. Políticas públicas.

## ABSTRACT

This dissertation deals with the analysis of the recommendations formulated for Brazil in the years 2004 and 2015 by the UN Committee on the Rights of the Child, in view of its status as a signatory to the 1989 International Convention on the Rights of the Child, and how these were welcomed and considered as a substrate in the elaboration of national public policies for the care, protection and justice of children's rights, considering the incorporation of the paradigm of Integral Protection by the Brazilian legal system after the promulgation of the Federal Constitution of 1988. The hypothesis questioned is whether the recommendations of the UN Committee on the Rights of the Child have been reduced to the drafting of new laws and to the preparation of Decennial Plans insofar as their effective application in the public policies of care, protection and justice of children and adolescents is not envisaged, evidencing that the mere positivation of these rights in the international arena (by the Declaration of the Rights of the Child of 1959, ratified by Brazil in 1990) and nationally (by the incorporation of the paradigm of Integral Protection by the Federal Constitution of 1988 and by the Statute of the Child and the Adolescent in 1990) insufficient to the realization of human and fundamental rights, as violations of rights persist in the face of children and adolescents, especially when referring to black, indigenous, disabled children, as well as those living in marginalized urban areas or remote rural areas. The methodological course adopted for the accomplishment of the present research was the deductive one, being characterized by a historical and monographic study, through the use of the bibliographical, documentary and document analysis techniques.

**Keywords:** Paradigm of Integral Protection. Global conventional UN system. Committee on the Rights of the Child. Recommendations. Public policy.

## RESUMEN

Esta disertación se basa en el análisis de las recomendaciones formuladas para Brasil en los años 2004 y 2015 por el Comité de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño en su estado de significación a la Convención internacional de los derechos de los niños en los derechos del niño, en el caso de los derechos de los hijos de los derechos, teniendo en cuenta la incorporación del paradigma de la protección integral por el sistema legal brasileño después de la promulgación de la Constitución Federal de 1988. La hipótesis cuestionada es si las recomendaciones del Comité de las Naciones Unidas en los Derechos del Niño se han reducido a la tramitación de nuevas leyes ya la preparación de los Planes de Plenarios insopora su aplicación efectiva en las políticas públicas de protección, protección y justicia los niños y los adolescentes no se han visto, evidencian que la buena positivación de estos derechos en la arena internacional (por la incorporación del paradigma de la protección contra la propiedad intelectual de 1988 y el Estatuto del Niño y el Adolescente en 1990) que es insuficiente para la realización de los derechos humanos y derechos fundamentales, las consecuencias de los derechos persistentes en la cara de los niños y los adolescentes, especialmente cuando se refiere a los negros, los pobres, así como aquellos que viven en zonas marginadas urbanizadas o zonas rurales remotas. El recorrido metodológico adoptado para la realización de la presente investigación fue el deductivo, caracterizándose por un estudio histórico y monográfico, mediante la utilización de las técnicas de investigación bibliográfica, documental y de análisis de documentos.

**Palabras clave:** Paradigma de la Protección Integral. Sistema global convencional de la ONU. Comité para los Derechos de los Niños de la ONU. Recomendaciones. Políticas públicas.

## LISTA DE ABREVIATURAS

- ACNUDH** - Alto Comissariado das Nações Unidas de Direitos Humanos
- Abrinq** – Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos
- AGNU** – Assembleia Geral das Nações Unidas
- CLT** – Consolidação das Leis do Trabalho
- CNAS** – Conselho Nacional de Assistência Social
- CONADE** – Conselho Nacional das Pessoas com Deficiência
- CONANDA** – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
- CONAR** – Conselho Nacional de Autorregulamentação
- CDH** – Conselho de Direitos Humanos
- CRAS** – Centro de Referência da Assistência Social
- CREAS** – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
- ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente
- FIA** – Fundo da Infância e da Adolescência
- FNPETI** – Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil
- FUNAI** – Fundação Nacional do Índio
- GT** – Grupo de Trabalho
- GTI** – Grupo de Trabalho Interministerial
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- INESC** – Instituto de Estudos Socioeconômicos
- OCDE** – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OIT** – Organização Internacional do Trabalho
- OMS** – Organização Mundial de Saúde
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- PBF** – Programa Bolsa Família
- PETI** – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
- PL** – Projeto de Lei
- PNDDCA** – Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes
- PROSAD** – Programa de Saúde do Adolescente
- SINASE** – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
- STF** – Supremo Tribunal Federal

**SUAS** – Sistema Único da Assistência Social

**SUS** – Sistema Único de Saúde

**UNICEF** – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>2. A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS</b>	<b>18</b>
2.1 OS FUNDAMENTOS DOS DIREITOS HUMANOS DAS CRIANÇAS	19
2.2 O SISTEMA GLOBAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: MECANISMO CONVENCIONAL À PROTEÇÃO DO DIREITO DA CRIANÇA	28
2.3 INCORPORAÇÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS PELO BRASIL	36
2.4 A CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS DE 1989 E A CRIAÇÃO DO COMITÊ SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA	42
<b>3. O PARADIGMA DA PROTEÇÃO INTEGRAL FRENTE ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE</b>	<b>56</b>
3.1 OS FUNDAMENTOS ESTRUTURANTES DO PARADIGMA DA PROTEÇÃO INTEGRAL	57
3.2 OS PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES E CONCRETIZANTES COMO PRESSUPOSTOS PARA A FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	68
3.3 O SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES	77
3.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO, PROTEÇÃO E JUSTIÇA DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES	84
<b>4. AS RECOMENDAÇÕES DO COMITÊ PARA OS DIREITOS DA CRIANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) E SUA APLICABILIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL</b>	<b>98</b>
4.1 AS RECOMENDAÇÕES DO COMITÊ DE DIREITOS DA CRIANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) DE 2004 A PARTIR DAS DIMENSÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO, PROTEÇÃO E JUSTIÇA	99
4.2 AS RECOMENDAÇÕES DO COMITÊ DE DIREITOS DA CRIANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) DE 2015 A PARTIR DAS	

DIMENSÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO, PROTEÇÃO E JUSTIÇA	111
4.3 A INCORPORAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO COMITÊ DE DIREITOS DA CRIANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) DE 2004 E 2015: É POSSÍVEL FALAR EM PROTEÇÃO INTEGRAL?	121
4.4 A RESPONSABILIDADE DO BRASIL DIANTE DO SISTEMA GLOBAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: DESAFIOS A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS	138
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>148</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>152</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>168</b>
A) TABELA DE ANÁLISE COMPARATIVA DAS RECOMENDAÇÕES DE 2004 E 2015 COM RELAÇÃO AOS SEUS ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS	168
B) TABELA DE ANÁLISE COMPARATIVA DAS RECOMENDAÇÕES DE 2004 E 2015 COM RELAÇÃO ÀS POLÍTICAS DE ATENDIMENTO, PROTEÇÃO E JUSTIÇA:	169
C) RECOMENDAÇÕES DE 2004 (Tradução livre):	170
D) RECOMENDAÇÕES DE 2015 (Tradução livre):	181

## 1. INTRODUÇÃO

A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, aprovada unanimemente em Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1989, completará trinta anos em novembro de 2019. O Brasil ratificou-a em janeiro de 1990, mas, desde a promulgação da Constituição Federal, em outubro de 1988, passou a adotar a Proteção Integral como fundamento emancipatório das crianças e dos adolescentes brasileiros.

Pela incorporação do paradigma da Proteção Integral, rompeu-se com a doutrina menorista vigente desde então, admitindo-se a criança e o adolescente como sendo sujeitos de direitos e, assim como todos os seres humanos, dignos de respeito, independentemente das suas diferenças biológicas, étnicas, raciais, sociais, econômicas ou culturais. Entretanto, apesar das mudanças implementadas no ordenamento jurídico brasileiro com vistas à materialização dos direitos civis e políticos, dos direitos econômicos, sociais e culturais e dos direitos de proteção estabelecidos pela Convenção Internacional e reafirmados no espaço nacional pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, os direitos humanos e fundamentais de crianças e de adolescentes brasileiros continuam sendo violados, evidenciando-se que as alterações legislativas se mostraram insuficientes à garantia daqueles direitos.

O Brasil, ao ratificar a Convenção sobre os Direitos da Criança em 1990, assumiu, efetivamente, todos os deveres e as obrigações nela prescritos, tendo em vista o seu caráter coercitivo, entre eles o de enviar ao Comitê para os Direitos das Crianças relatórios periódicos informando as políticas e programas públicos implementados no sentido da materialização dos direitos previstos no documento internacional.

Todavia, as Recomendações do Comitê Internacional, formuladas nos anos de 2004 e 2015 a partir dos referidos relatórios, demonstram que as crianças e os adolescentes brasileiros ainda são vítimas de discriminação, de abuso e de exploração sexual, de trabalho infantil e de violência física e psicológica, especialmente as crianças negras, indígenas, com deficiências, bem como aquelas que vivem em áreas urbanas marginalizadas ou em zonas rurais remotas.

Desse modo, como problema de pesquisa, questiona-se a maneira pela qual foram recepcionadas e consideradas as Recomendações do Comitê para os Direitos da Criança pelo Brasil como substrato na elaboração das Políticas Públicas de Atendimento, Proteção e Justiça das crianças e dos adolescentes, tendo em vista a incorporação do paradigma da Proteção Integral pela Carta Constitucional de 1988.

Para responder ao problema de pesquisa, delineou-se uma hipótese de estudo, no sentido de que as Recomendações do Comitê para os Direitos das Crianças da ONU ficaram reduzidas à edição de novas leis e à elaboração de Planos Decenais, na medida em que não se vislumbra sua aplicação diretamente nas políticas públicas de Atendimento, Proteção e Justiça dos direitos das crianças e dos adolescentes. Sendo assim, a positivação dos direitos da criança nos espaços internacional e nacional mostra-se suficiente à efetivação dos seus direitos humanos e fundamentais, uma vez que persistem as violações, especialmente no que tange às crianças negras, indígenas, com deficiências ou que residem em áreas urbanas marginalizadas ou zonas rurais remotas, como já foi mencionado anteriormente.

O objetivo geral, portanto, é analisar as Recomendações emitidas nos anos de 2004 e 2015 pelo Comitê Internacional, sob a perspectiva das políticas públicas de Atendimento, Proteção e Justiça dos direitos das crianças brasileiras, sob a ótica do paradigma da Proteção Integral.

Para contemplar a dimensão geral, foram estabelecidos três objetivos específicos, a saber: contextualizar os organismos internacionais de proteção aos direitos humanos de crianças e suas atribuições; abordar os fundamentos do paradigma da Proteção Integral, incorporado na Constituição Federal de 1988, e, por fim, analisar as recomendações formuladas nos anos de 2004 e 2015 para o Brasil pelo Comitê para os Direitos da Criança, da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, e sua aplicação nas políticas públicas brasileiras de Atendimento, Proteção e Justiça.

A dissertação apresentada surgiu do interesse pelo presente tema a partir da análise das Recomendações do Comitê para os Direitos das Crianças de outubro de 2015, realizada para a elaboração do artigo científico no mestrado. Na ocasião, constatando a relevância do estudo das duas recomendações (2004 e 2015) à luz do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente brasileiros, vislumbrou-se a possibilidade de enfrentamento de uma abordagem inovadora e

condizente com a proposta do Mestrado em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

O programa de Mestrado em Direito da UNESCO, na área de concentração “Direitos Humanos e Sociedade”, tem como objetivo a pesquisa acadêmica voltada para os direitos humanos e suas relações jurídicas e políticas com a sociedade e com o Estado, sob uma perspectiva crítica e interdisciplinar que considere a realidade dos cenários nacional e latino-americano.

Nessa área de concentração, a linha de pesquisa “Direito, Sociedade e Estado” pretende analisar as formas pelas quais se deram as mudanças sociais ocorridas no Brasil e na América Latina no sentido da constitucionalização dos direitos humanos, sua materialização e sua inserção nas práticas institucionais do Estado e da sociedade, assim como, também, avaliar a formulação e implementação das políticas públicas.

Dessa forma, a análise das recomendações formuladas para o Brasil pelo Comitê para os Direitos das Crianças da ONU e sua aplicabilidade nas políticas públicas nacionais de Atendimento, Proteção e Justiça apresenta-se como uma problemática de extrema importância para a pesquisa acadêmica, relativamente à efetivação e constitucionalização dos Direitos Humanos das Crianças, estando alinhada com a proposta da área de concentração e da linha de pesquisa supracitadas.

A presente proposta de dissertação encontra-se adequada à linha de pesquisa do orientador, Professor Doutor Ismael Francisco de Souza, que se dedica à pesquisa sobre o Direito da Criança e do Adolescente e políticas públicas.

A pesquisa, portanto, possui grande importância acadêmica na medida em que pretende avaliar se as políticas públicas de Atendimento, Proteção e Justiça dos direitos das crianças e dos adolescentes encontram-se alinhadas às recomendações do Comitê para os Direitos das Crianças, visto que, até o momento, inexistem estudos empíricos sobre a sua efetividade e, pelo que se tem conhecimento, os Estados-partes as interpretam segundo convém-lhes.

Assim, fica apontada a relevância da presente pesquisa para a academia e para a sociedade, uma vez que pretende evidenciar a necessidade de real comprometimento do Brasil, enquanto Estado-Parte, com os deveres e as obrigações decorrentes da Convenção Internacional sobre Direitos das Crianças, notadamente

na elaboração e implementação de políticas públicas em favor das crianças e dos adolescentes brasileiros.

Na elaboração da presente dissertação, adotou-se como marco teórico o Paradigma da Proteção Integral, consistente no pressuposto teórico de fundamentação do Direito da Criança e do Adolescente, segundo o qual as crianças e os adolescentes são admitidos como sujeitos de direitos e possuem prioridade absoluta na garantia dos seus direitos humanos e fundamentais, os quais são de responsabilidade compartilhada da família, da sociedade e do Estado.

O percurso metodológico adotado na pesquisa foi o dedutivo, caracterizando-se pela abordagem do problema em ordem descente; analisando-se do geral para o particular.

A dissertação foi desenvolvida utilizando-se os métodos procedimentais histórico e monográfico, contextualizando-se o Direito da Criança e dos Adolescentes nas esferas internacional e nacional, com o propósito de possibilitar a análise das políticas públicas implementadas pelo Brasil.

As técnicas de pesquisa empregadas foram a bibliográfica, a documental e a de análise de relatórios. Na pesquisa bibliográfica, foram utilizados dados obtidos a partir de tese, livros, artigos e periódicos publicados. Na pesquisa documental, foram levantados dados a partir de documentos escritos de origem nacional e internacional, como as próprias Recomendações. Já na análise de relatórios, buscou-se o aprofundamento e a compreensão da aplicabilidade das Recomendações do Comitê Internacional na elaboração das políticas públicas de atendimento, proteção e justiça dos direitos das crianças e dos adolescentes brasileiros.

A dissertação foi estruturada em três capítulos. O primeiro, intitulado “A Proteção Internacional dos Direitos da Criança”, apresenta um breve histórico da afirmação mundial dos direitos humanos, com ênfase em sua positivação a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e em sua repercussão no reconhecimento dos direitos humanos e fundamentais das crianças e dos adolescentes, além do processo de universalização e internacionalização dos direitos humanos. Aborda, ainda, as peculiaridades do sistema global convencional, estabelecido em torno da ONU e, por fim, trata das características e dos direitos estabelecidos na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989 e descreve a forma pela qual se dá a criação do Comitê para os Direitos das Crianças,

com competência para analisar os relatórios dos Estados signatários e emitir as referidas recomendações.

No segundo capítulo, “O Paradigma da Proteção Integral frente às Políticas Públicas à Criança e ao Adolescente”, discorre-se sobre os fundamentos do paradigma da Proteção Integral a ruptura da doutrina menorista, abordando-se os seus princípios estruturantes e concretizantes. Trata-se, também, do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual, coadunando-se com a teoria garantista, tem como eixo a pessoa humana e estabelece as práticas a serem realizadas pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Sob essa perspectiva de objetivos envolvendo as três esferas governamentais, apresentam-se os apontamentos a respeito das políticas públicas de Atendimento, Proteção e Justiça dos direitos da criança e do adolescente e dos órgãos por meio dos quais são elaboradas e executadas.

No terceiro capítulo, denominado “As recomendações do Comitê para os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU) e sua aplicabilidade nas políticas públicas no Brasil”, expõem-se as constatações e as recomendações apresentadas nos anos de 2004 e 2015 pelo Comitê para os Direitos da Criança, dialogando com autores que discorreram sobre cada temática.

Por fim, realiza-se a análise comparativa desses documentos sob a perspectiva das políticas públicas de Atendimento, Proteção e Justiça e à luz dos fundamentos do Paradigma da Proteção Integral, abordando como fica a responsabilidade do Brasil diante do Sistema Global de proteção dos direitos humanos e mencionando alguns dos desafios à concretização dos direitos das crianças e dos adolescentes brasileiros.

## 2. A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS

Este capítulo trata da Proteção Internacional dos Direitos das Crianças, apresentando, primeiramente, um breve histórico da afirmação mundial dos direitos humanos, com ênfase em sua positivação a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e sua repercussão no reconhecimento dos direitos humanos e fundamentais das crianças e dos adolescentes.

Trata, também, do processo de universalização e internacionalização dos direitos humanos, a abordagem acerca das características e peculiaridades do seu sistema global de proteção, estabelecido em torno da Organização das Nações Unidas. Analisa a forma pela qual os tratados e convenções internacionais são incorporados pelo ordenamento jurídico brasileiro que são fundamentais para a compreensão da atuação dos órgãos internacionais na defesa dos direitos humanos das crianças.

No sistema global, os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos são monitorados por Comitês que possuem a função de analisar os relatórios formulados pelos Estados-partes com relação às medidas implementadas para o seu cumprimento no âmbito interno. Trata-se do sistema global de mecanismo convencional não contencioso, denominado *treaty-based bodies*.

A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989 é o diploma internacional que possui o mais elevado número de ratificações e o principal documento coercitivo de proteção dos direitos humanos das crianças. Consiste em um dos nove tratados internacionais que obriga os Estados que a ratificaram a entregar relatórios noticiando todas as ações realizadas no sentido de respeitar e garantir os direitos afirmados.

Com esse objetivo, prevê a criação do Comitê dos Direitos das Crianças com competência para analisar os relatórios dos Estados signatários e emitir recomendações no sentido do aprimoramento da rede de proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes na esfera nacional.

## 2.1 OS FUNDAMENTOS DOS DIREITOS HUMANOS DAS CRIANÇAS

O reconhecimento universal de que nenhum indivíduo pode afirmar-se superior aos demais, uma vez que, pelo simples fato de sua humanidade, todos são merecedores de igual respeito independentemente das suas inúmeras diferenças biológicas e culturais (COMPARATO, 1999, p. 1-12), derivou de um longo processo histórico até que a primeira organização internacional com grande representatividade o proclamasse.

Os direitos humanos, de fato, existem desde sempre, mas a história da sua positivação pode ser contada sob o viés de vários enfoques. A filosofia recua à Antiguidade clássica<sup>1</sup> até o estoicismo grego (séculos II ou III antes de Cristo)<sup>2</sup> e até Cícero e Diógenes na antiga Roma. A religião toma como ponto de partida o Sermão da Montanha, ao menos no Ocidente<sup>3</sup>.

Na visão política, considera-se que teve início nas noções embutidas na *Magna Charta Libertatum*, acatada, em 1215, pelo rei inglês João Sem Terra<sup>4</sup>. A sociologia, por sua vez, ampara-se na compreensão dos direitos humanos a partir das formas e dos motivos pelos quais “[a]s diversas forças sociais interferiram, em cada momento, no sentido de impulsionar, retardar ou, de algum modo, modificar o desenvolvimento e a efetividade prática dos ‘direitos humanos’ na sociedade.” (TRINDADE, 2011, p. 20).

Na afirmação histórica dos direitos humanos, percebe-se não apenas que a compreensão da dignidade da pessoa humana foi fruto de dor física e de sofrimento moral, mas, também, que as grandes declarações estiveram sincronizadas com importantes descobertas científicas ou invenções técnicas, na medida em que as

---

<sup>1</sup> Na antiguidade, período compreendido entre 600 e 480 a.C, vários filósofos trataram de direitos dos indivíduos, tais como Zaratustra na Pérsia, Buda na Índia, Confúcio na China e Dêutero-Isaias em Israel, coexistindo, porém, sem se comunicarem entre si e cujas influências refletem nos dias de hoje (COMPARATO, 1999, p. 8).

<sup>2</sup> Segundo André Carvalho Ramos (2014a, p. 33), “[a] herança grega na consolidação dos direitos humanos é expressiva”, com destaque para o reconhecimento dos direitos políticos – tendo em vista que na democracia ateniense era permitida a participação política dos cidadãos, que se reuniam na Ágora (praça) para deliberarem sobre os assuntos da *pólis* –, e para as obras “A República”, de Platão, que defendia a igualdade e a noção do senso comum, e “Ética a Nicômaco”, de Aristóteles, que salientava a importância do agir com justiça para o bem de todos (RAMOS, 2014a, p. 33).

<sup>3</sup> Os cinco livros de Moisés (Torah), que apregoavam a solidariedade e a preocupação com o bem-estar de todos, os livros do Êxodo e de Provérbios também são destacados como influências do Antigo Testamento na afirmação dos direitos humanos (RAMOS, 2014a, p. 34).

<sup>4</sup> A *Magna Charta Libertatum*, redigida em latim, “[c]onsistiu em um diploma que continha um ingrediente – ainda faltante – essencial ao futuro regime político dos direitos humanos: o catálogo de direitos dos indivíduos contra o Estado” (RAMOS, 2014a, p. 36).

invenções técnico-científicas, de um lado, e a afirmação dos direitos humanos, de outro, consistem em dois grandes fatores de solidariedade humana: o primeiro de ordem técnica, transformadora dos meios ou instrumentos de convivência humana, porém, indiferente aos fins; o segundo, de natureza ética, submetendo a vida social ao valor supremo da justiça (COMPARATO, 1999, p. 30-31).

Os movimentos burgueses americanos do final do século XVII deram ensejo à Declaração dos Povos da Virgínia<sup>5</sup> e à própria Declaração da Independência do continente norte-americano em 1778. Das revoluções burguesas na França, que objetivavam a defesa da liberdade pessoal e econômica e o declínio do sistema feudal, emanou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (TRINDADE, 2011, p. 131).

Essas duas fontes normativas resultantes de lutas e sofrimento físico e moral inauguraram a concepção dos direitos humanos e do constitucionalismo, rompendo com o absolutismo reinante na época e tutelando as liberdades individuais, manifestadas na forma de direitos civis e políticos, capazes de garantir a dignidade dos cidadãos perante o poder do Estado (SOUZA, 2016, p. 25).

O processo de reconhecimento e afirmação de direitos humanos, contudo, deu-se como uma verdadeira conquista da sociedade moderna ocidental (WOLKMER, 2002, p. 11), no período pós-Segunda Guerra Mundial<sup>6</sup>, em resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo e como ação decorrente da “[c]erteza de que a proteção dos direitos humanos não deve se reduzir ao âmbito reservado de um Estado, porque revela tema de legítimo interesse internacional.” (PIOVESAN, 2008a, p. 119).

Assim, com o propósito de evitar uma terceira guerra e promover a paz, cinquenta nações, por meio da Carta de São Francisco de 1945, criaram a Organização das Nações Unidas - ONU.

---

<sup>5</sup> De acordo com Fábio Konder Comparato, o artigo I da Declaração dos Povos da Virgínia, em 12 de junho de 1776, constitui o registro de nascimento dos direitos humanos na História, afirmando que “todos os seres humanos são, pela sua natureza, igualmente livres e independentes, e possuem certos direitos inatos, dos quais, ao entrarem no estado de sociedade, não podem, por nenhum tipo de pacto, privar ou despojar na sua posteridade; nomeadamente, a fruição da vida e da liberdade, com os meios de adquirir e possuir a propriedade de bens, bem como de procurar e obter a felicidade e a segurança.” (COMPARATO, 1999, p.38).

<sup>6</sup> “Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o pós-guerra deveria significar sua reconstrução” (PIOVESAN, 2008a, p. 118).

A Carta de São Francisco de 1945 consagrou, em seu preâmbulo e nos seus objetivos, “[a] vontade da comunidade internacional em reconhecer e fazer respeitar os direitos humanos no mundo”, consistindo, desse modo, “[n]o primeiro tratado de alcance universal que reconhece os direitos fundamentais de todos os seres humanos” (RAMOS, 2014b, p. 73).

Foi com a proclamação da Declaração dos Direitos Humanos, em assembleia datada de 10 de dezembro de 1948, que a Organização das Nações Unidas, como um dos seus primeiros atos, lançou os direitos humanos no ordenamento jurídico internacional.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, fundada nos três princípios axiológicos da liberdade, da igualdade e da fraternidade, deu início ao movimento mundial de proteção do ser humano como sujeito de Direito Internacional, na medida em que inovou a gramática dos direitos humanos ao introduzir uma concepção contemporânea, marcada pela universalidade e pela indivisibilidade<sup>7</sup> (COMPARATO, 1999, p. 209; ANNONI, 2003, p. 67; PIOVESAN, 2010, p. 52).

A Declaração Universal de 1948 propugnou uma concepção integral e holística de todos os direitos humanos, na medida em que transcendeu as divisões ideológicas do seu próprio tempo ao se situar no mesmo plano das demais categorias de direitos (CANÇADO TRINDADE, 2002, p. 632). E, ainda, consolidou o movimento de internacionalização dos direitos humanos, fazendo com que o sistema internacional deixasse, definitivamente, de se tratar apenas de um diálogo entre Estados, passando a se preocupar, também, com as relações dos Estados para com os seus nacionais (GUERRA, 2011, p. 84).

A partir da Declaração Universal, os direitos humanos passaram a integrar a agenda política internacional tornando-se parâmetro do inter-relacionamento entre os Estados, além de se incorporarem às leis internas e deixarem de ser uma mera discussão acadêmica ou referente a aspectos humanitários (SOUZA, 2001, p. 41).

Contudo, tal documento não apresentava nenhum mecanismo de imposição, apenas traçava um conjunto de obrigações morais para toda a comunidade mundial, uma vez que não apenas reafirmava as noções de direitos individuais do

---

<sup>7</sup> “[U]niversalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade, esta como valor intrínseco à condição humana. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa” (PIOVESAN, 2008b, p. 9-10).

século XVIII – como a igualdade perante a lei, as liberdades de expressão e de religião, o direito de participação, a proteção da propriedade privada e a rejeição da tortura e das formas cruéis de punição –, mas, principalmente, proibia expressamente a escravidão e abria o caminho para o sufrágio universal e por votação secreta e, além disso, clamava pela liberdade de ir e vir, pelo direito à nacionalidade e pelos direitos de casar, de trabalhar, de descansar e de acesso à educação e ao lazer (HUNT, 2009, p. 206).

Os dispositivos da Declaração Universal de 1948 não constituem obrigações jurídicas para os Estados, visto que não consiste em um tratado, mas sim num texto adotado sem quaisquer votos contrários, sob a forma de resolução (REZEK, 2006, p.219). No entanto, uma das suas qualidades principais “[é] constituir-se em parâmetro e código de atuação para os Estados integrantes da comunidade internacional.”, em razão de que, por força do seu conteúdo, um Estado que, sistematicamente, a viola não é tido em conta como merecedor da aprovação por parte da comunidade mundial (PIOVESAN, 1999, p. 124).

Na perspectiva de Bobbio (1990, p. 18), a Declaração Universal consiste em novo fato histórico, inaugurando um sistema de princípios fundamentais da conduta humana que foi livre e expressamente aceito por todos os governos e pela maioria dos homens da época, traduzindo-se, portanto, num sistema de valores universal com relação ao consenso sobre a sua validade e capacidade de, de fato, reger os destinos das futuras comunidades.

No pós-Segunda Guerra Mundial, as Nações Unidas tinham como propósito primordial, conforme artigo 1º da Carta da ONU, a cooperação internacional visando à organização e à estruturação do sistema normativo, de modo que os Estados-membros igualmente se comprometessem com a proteção dos indivíduos e a promoção da paz mundial (LIMA, 2015, p. 44). Instaura-se, a partir da Declaração Universal de 1948, o processo de universalização e internacionalização dos direitos humanos.

Em meio aos conflitos da Guerra Fria, foram adotados e disponibilizados à ratificação pelos Estados, em 1966, o Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos<sup>8</sup> e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>9</sup>, que, juntamente

---

<sup>8</sup> Texto aprovado em 1966, com entrada em vigor em 23 de março do mesmo ano.

<sup>9</sup> Texto aprovado em 1966, com entrada em vigor em 3 de janeiro de 1976.

com a Declaração de 1948, são considerados a Carta Internacional dos Direitos Humanos<sup>10</sup> (RAMOS, 2014b, p. 73-74).

Desse modo, a partir da década de 1960<sup>11</sup>, do Direito Internacional Público nasceu a nova vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante adoção de inúmeros instrumentos internacionais de proteção (PIOVESAN, 2010, p. 52), em consequência dos quais foi ganhando força a atuação do indivíduo no cenário internacional, num primeiro momento como detentor de direitos a serem reconhecidos<sup>12</sup> (ANNONI, 2003, p. 24).

A proteção dos direitos humanos na esfera internacional revela, mesmo em diferentes momentos históricos, o consenso quanto a sua universalidade, independentemente das diferenças quanto às concepções doutrinárias e ideológicas e quanto às particularidades culturais. Mesmo em um mundo profundamente dividido devido ao período pós-guerra, foi possível alcançar uma Declaração Universal e, mesmo em meio à Guerra Fria, foram adotados dois Pactos de Direitos Humanos por países tanto ocidentais quanto socialistas e com regimes socioeconômicos antagônicos, sendo afirmada a indivisibilidade de todos os direitos humanos em meio aos muitos antagonismos da época (CANÇADO TRINDADE, 2002, p. 633).

Mas, no que consistem esses direitos de natureza humana a serem protegidos na esfera internacional? Os direitos humanos, assim como os fundamentais, são direitos próprios do ser humano, mas que possuem uma maior amplitude, na medida em que, positivados ou não, têm guarida no espaço internacional (ANNONI, 2008, p. 36).

Utiliza-se de diversas nomenclaturas para os direitos humanos – direitos do homem, liberdade públicas, direitos individuais, liberdades fundamentais, entre outras –, no entanto, para essa pesquisa, será adotada a terminologia ‘direitos humanos’ para tratar das normas internacionais de proteção do ser humano, enquanto

---

<sup>10</sup> Segundo André Carvalho Ramos (2014a, p. 147), o uso do termo ‘Carta Internacional dos Direitos Humanos’ implicava no reconhecimento de que os dois Pactos de 1966 não poderiam ser interpretados desconectados da Declaração de 1948, assim como também na reafirmação do objetivo da ONU, já previsto na Carta de São Francisco, de proteção dos direitos humanos.

<sup>11</sup> Conforme Sidnei Guerra (2011, p. 84), a Conferência Mundial de Direitos Humanos de Teerã, em 1968, também consistiu em marco importante no processo de internacionalização dos direitos humanos e afirmação da sua universalidade, na medida em que objetivou o exame dos progressos alcançados nos vinte anos após a aprovação da Declaração Universal de 1948.

<sup>12</sup> E com o passar dos anos, o indivíduo passou a ter reconhecida a sua capacidade postulatória frente as Cortes Internacionais, assim como a sua responsabilidade pessoal por violações específicas a esses mesmos direitos, originando os Tribunais Internacionais (ANNONI, 2003, p. 24)

que a terminologia ‘direitos fundamentais’ será utilizada para relacionar os direitos protegidos na esfera nacional, positivados nas cartas constitucionais dos Estados (SARLET, 2014, p. 301).

A fundamentação dos direitos humanos, para a corrente negacionista, é impossível e até perigosa, por constituir-se em “[u]ma categoria heterogênea, contendo pretensões muitas vezes conflitantes, a exigir ponderação de interesses no caso concreto” (RAMOS, 2014b, p. 45-46). Para os jusnaturalistas, os direitos humanos consistem em direitos atemporais, inerentes à qualidade de homens de seus titulares, enquanto que, para os positivistas, o seu fundamento decorre da existência da lei positiva, justificando-se, portanto, pela sua validade formal (RAMOS, 2014b, p. 50).

Aos defensores da historicidade, os direitos humanos consistem no “[f]ruto de um espaço simbólico de luta e ação social, na busca por dignidade humana”, estando, desse modo, em processo constante de construção e reconstrução (PIOVESAN, 2008a, p. 109-110).

Os direitos humanos não são apenas históricos, ou seja, nascidos em circunstâncias caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades, mas, também, graduais, na medida em que não nascem todos de uma vez só e nem definitivamente. Os direitos do homem estão estreitamente ligados à democracia e à paz, sendo a democracia o caminho obrigatório para a busca da paz e a paz “[o] pressuposto necessário para o reconhecimento e a efetiva proteção dos direitos do homem em cada Estado e no sistema internacional.” (BOBBIO, 1990, p. 9).

Os direitos humanos, de fato, apresentam-se sob variadas dimensões – ética, jurídica, política, econômica, social, histórica e cultural e educativa –, as quais estão interligadas, interconectadas e indissociadas, formando um conjunto de caráter complexo (CANÇADO TRINDADE, 1998, p. 120; HERRERA FLORES, 2009, p. 35-53). Nesse sentido,

[n]unca é demais ressaltar a importância de uma visão integral dos direitos humanos. As tentativas de categorização de direito, os projetos que tentaram – e ainda tentam – privilegiar certos direitos às expensas dos demais, a indemonstrável fantasia das ‘gerações de direitos’, têm prestado um desserviço à causa da proteção internacional dos direitos humanos. Indivisíveis são todos os direitos humanos, tomados em conjunto, como indivisível é o próprio ser humano, titular desses direitos (CANÇADO TRINDADE, 1998, p. 120).

Numa visão contemporânea, os direitos humanos “[s]ão concebidos como unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, na qual os valores da igualdade e liberdade se conjugam e completam” (PIOVESAN, 2008a, p. 13), sendo inerentes a todos os humanos em todas as regiões do mundo unicamente em virtude do seu *status* de seres humanos (HUNT, 2009, p. 19).

Na perspectiva de Joaquin Herrera Flores (2009, p. 17), “[o]s direitos humanos constituem o principal desafio para a humanidade”, na medida em que, inseridos numa pauta jurídica, ética e social, servem de guia para a construção de uma racionalidade “[m]ais atenta aos desejos e às necessidades humanas que às expectativas de benefício imediato do capital.” Não se pode negar o esforço internacional para se formular, juridicamente, uma base mínima dos direitos humanos, no entanto, desde 1948 até os dias atuais, é necessário o trabalho cotidiano da comunidade internacional para que os referidos direitos possam ser exercidos (HERRERA FLORES, 2009, p. 23)

Os direitos humanos, portanto, não se apresentam como um ‘produto’ acabado, uma vez que sofreram (e sofrem) muitas mudanças ao longo do tempo, tendo o seu processo histórico de afirmação passado por várias etapas evolutivas, estendendo-se a sua internacionalização até os dias de hoje (GUERRA, 2011, p. 27-28).

Com relação aos direitos humanos das crianças<sup>13</sup>, a primeira normativa<sup>14</sup> internacional que trouxe seus direitos especiais foi a Declaração de Genebra dos Direitos da Criança de 1924, aprovada pela Liga das Nações<sup>15</sup>. O documento, entretanto, “[n]ão teve o impacto necessário ao pleno reconhecimento internacional

---

<sup>13</sup> Na esfera internacional, conforme artigo 1º da Convenção sobre os Direitos da Criança, a respeito da qual discorrer-se-á no tópico 1.4, é denominada ‘criança’ “[t]odo ser humano com menos de dezoito anos de idade, a não ser que, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes” (ONU, 1989).

<sup>14</sup> De acordo com Sérgio Augusto Guedes Pereira de Souza (2001, p. 58), a Liga das Nações, em 1921, estabeleceu um comitê especial para tratar de assuntos relativos à proteção da criança e à proibição do tráfico de mulheres e crianças, enquanto que a Organização Internacional do Trabalho, em 1919 e 1920, adotou três convenções com o objetivo de abolir ou regular o trabalho infantil.

<sup>15</sup> Segundo Flávia Piovesan (2008a, p. 111-114), os marcos iniciais do processo de internacionalização dos direitos humanos foram o Direito Humanitário (aplicado às situações de conflitos armados internacionais), a Liga das Nações (criada após a Primeira Guerra Mundial, cuja Convenção, elaborada em 1920, apresentava previsões genéricas relativas aos direitos humanos) e a Organização Internacional do Trabalho (também criada após a Primeira Guerra Mundial, com objetivo de promover padrões internacionais de condições de trabalho e bem-estar), na medida em que, ao proteger os direitos fundamentais em situações de conflito armado, ao fixar objetivos internacionais de manutenção da paz e segurança internacional e ao assegurar parâmetros globais mínimos para as condições de trabalho, deram início à proteção aos direitos humanos.

dos direitos da criança, talvez até como decorrência do próprio panorama histórico que já se desenhava e do previsível insucesso da Liga das Nações” (SOUZA, 2001, p. 58).

Até que, no ano de 1959, foi aprovada a Declaração dos Direitos da Criança da ONU, afirmando o previsto pela Declaração de Genebra (1924) e pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)<sup>16</sup>, e consubstanciando-se no primeiro documento que tratou de forma específica acerca da necessidade de proteção especial às crianças, tendo em vista a sua condição de pessoas em desenvolvimento.

A Declaração de Genebra de 1924 e a Declaração Universal dos Direitos das Crianças de 1959 fazem parte do conjunto denominado *Soft Law*, ou seja, consistem em normativas jurídicas com juridicidade no âmbito internacional que, gradativamente, vão gerando efeitos no campo do Direito Internacional, porém, de raiz eminentemente sugestiva, na medida em que são vistas como incubadoras para as normas *Hard Law* (de caráter vinculatório) (VERONESE; FALCÃO, 2017a, p. 16).

Embora a Declaração dos Direitos das Criança de 1959 não possua efeito normativo vinculante aos Estados ratificantes, “[r]epresentou com mais veemência a preocupação da comunidade internacional em proteger a criança de forma especial, devido ao reconhecimento de que esse período de desenvolvimento da vida é peculiar e merecedor de cuidados especiais, com absoluta prioridade.” (LIMA, 2015, p. 153), tornando-se “[u]m guia para a atuação, tanto privada como pública, em favor da criança.” (SOUZA, 2001, p. 59).

A Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, disposta em dez princípios – entre os quais o exercício dos direitos sem distinção ou discriminação por motivos de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição, quer sua ou de sua família (ONU, 1959) –, deu início, portanto, ao reconhecimento dos direitos das crianças, mas não ensejou grandes modificações, visto que apenas sugeriu princípios de natureza moral, sem a imposição de nenhuma obrigação aos Estados-partes.

No plano prático, a Declaração Universal dos Direitos da Criança “[n]ão conseguiu traduzir-se em medidas efetivas de proteção à criança, consubstanciando-

---

<sup>16</sup> A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 reconheceu, universalmente, pela primeira vez, que a criança deve ser objeto de cuidados e atenções especiais, ao tratar da maternidade e da infância em seu artigo XXV, item 2 (SOUZA, 2001, p. 58).

se mais no embrião de uma nova doutrina relativa aos cuidados com a criança.” (SOUZA, 2001, p. 60).

Em verdade, foi a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, elaborada a partir da necessidade de tratar-se dos direitos da criança de forma mais específica e consolidada (SOUZA, 2001, p. 61), que se destacou por sua natureza coercitiva, exigindo o posicionamento do Estado que a subscrevesse e a ratificasse (VERONESE, 2016, p. 57).

Entretanto, é importante destacar que, objetivando a efetivação dos direitos humanos, inclusive os das crianças, no cenário internacional, a partir da formação da Organização das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, “[f]oram criados sistemas protetivos atuantes em sua forma jurídico-política, visando atender às demandas de uma sociedade, atualmente globalizada.” (LIMA, 2015, p. 44).

Trata-se, pois, da internacionalização em sentido estrito<sup>17</sup> dos direitos humanos, consistente “[n]a criação de um corpo sistematizado e coerente de normas, com princípios, objeto e metodologia próprios.” (RAMOS, 2014a, p. 55), concebido sob a constatação de que a proteção aos direitos humanos é inesgotável, ou seja, “[q]uando as vias internas ou nacionais se mostrarem incapazes de assegurar a salvaguarda desses direitos é que se haveria de acionar os instrumentos internacionais de proteção.” (CANÇADO TRINDADE, 2002, p. 630)

O sistema de proteção internacional dos direitos humanos é formado por instrumentos inseridos no plano global e no plano regional. “[O]s sistemas global e regional não são dicotômicos, mas complementares. Inspirados pelos valores e princípios da Declaração Universal, compõem o universo instrumental de proteção dos direitos humanos, no plano internacional.” (PIOVESAN, 2010, p. 53).

O sistema regional de proteção é composto do Sistema Interamericano, da União Europeia e da União Africana, que buscam internacionalizar os direitos humanos nos planos regionais, particularmente na Europa, na América e na África.

---

<sup>17</sup> De acordo com André Carvalho Ramos (2014b, p. 54-55), a internacionalização em sentido amplo dos direitos humanos, consistente na existência de normas do Direito Internacional (tratados, costumes internacionais e princípios, atos unilaterais e resoluções) apresenta-se desde o século XIX e início do século XX, período em que várias normas internacionais preocupadas com os direitos essenciais dos indivíduos foram editadas.

O sistema global de proteção, por sua vez, é o formado no âmbito das Nações Unidas, integrado por instrumentos de alcance geral – como os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 – e por instrumentos de alcance específico – como as Convenções Internacionais –, firmando-se, assim, a coexistência do sistema geral – endereçado a toda e qualquer pessoa –, com o sistema especial de proteção dos direitos humanos, que realça o sujeito de direito em sua especificidade e concreticidade – por exemplo, a criança, os grupos étnicos minoritários, as mulheres, entre outros (PIOVESAN, 2000, p. 96-97).

[C]onsiderando o processo de internacionalização dos direitos humanos e reconhecendo a coexistência de dois sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos, o sistema global e os sistemas regionais, nada impede que os indivíduos com direitos humanos violados ou na eminência de o serem, não possam escolher o sistema que melhor preferirem, pois ambos estarão à disposição dos indivíduos e dos Estados (LIMA, 2015, p. 51).

Para o desenvolvimento da presente pesquisa, no entanto, interessa apenas a contextualização dos instrumentos que englobam o plano global de proteção dos direitos humanos, por constituírem o sistema formado pelos cento e noventa e três (193) Estados-membros que atualmente compõem a Organização das Nações Unidas, conforme discorrer-se-á no tópico seguinte.

## 2.2 O SISTEMA GLOBAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: MECANISMO CONVENCIONAL À PROTEÇÃO DO DIREITO DA CRIANÇA

O processo de universalização dos direitos humanos deu ensejo à formação de um sistema internacional, integrado por tratados internacionais que, refletindo a consciência ética compartilhada pelos Estados e invocando o consenso acerca de temas centrais, visam à proteção daqueles direitos (PIOVESAN, 2010, p. 53).

Com a Organização das Nações Unidas, formada atualmente pelos cento e noventa e três (193) Estados-membros que reafirmaram o seu compromisso pela paz e segurança internacionais e aceitaram os compromissos da sua carta de intenções (LIMA, 2015, p. 45), mantém-se alinhado o sistema de proteção internacional denominado global, inaugurado, especificamente, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

O processo de internacionalização dos direitos humanos resultou na divisão do Direito Internacional Público em três sub-ramos específicos, entretanto, inter-relacionados entre si na medida em que possuem como objetivo comum a proteção ao ser humano, a saber, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados. O primeiro preocupa-se com a proteção do ser humano em todos os aspectos, o segundo converge-se para a proteção do ser humano na situação específica dos conflitos armados, enquanto que o terceiro atua na proteção dos refugiados (RAMOS, 2014b, p. 62-63; PRONER & DE PAULA, 2008, p. 22-55).

O Direito Internacional dos Direitos Humanos consiste “[n]o conjunto de direitos e faculdades que garante a dignidade do ser humano e se beneficia de garantias internacionais institucionalizadas.” (RAMOS, 2014b, p. 73), compreendendo a síntese das dimensões ou também chamadas gerações de direitos humanos, os quais são admitidos como direitos indissociáveis, interdependentes e complementares, na medida em que abrangem os meios social, político, econômico, cultural, civil, ambiental, em dinâmicas sociais e processos de luta e busca por melhores condições de vida e de acesso a bens (PRONER & DE PAULA, 2008, p. 26).

[C]ompartilhando com aportes mais atuais (ainda que criticamente e numa perspectiva integrada), substituem-se os termos ‘gerações’, ‘eras’ ou ‘fases’ por campos complexos e integrados de ‘dimensões’, porquanto esses direitos não são substituídos ou alterados de tempos em tempos, de forma unilateral e sequencial, mas resultam em processos materiais de interações e lutas sociais, fazendo-as e complementando-se (WOLKMER, 2016, p. 23).<sup>18</sup>

O Direito Internacional dos Direitos Humanos objetiva o estudo do conjunto de regras jurídicas internacionais que reconhecem aos indivíduos, sem discriminação, direitos e liberdades fundamentais no sentido de assegurar a dignidade da pessoa humana (GUERRA, 2011, p. 79), não se encontrando codificado, entretanto, em um único instrumento, uma vez que está regulado por diversas fontes.

---

<sup>18</sup> Os chamados ‘novos direitos’, desse modo, estariam dispostos em cinco dimensões: a primeira dimensão seria a dos direitos civis e políticos; a segunda, dos direitos sociais, econômicos e culturais; a terceira, dos direitos metaindividuais, coletivos e difusos, direitos à solidariedade e ao desenvolvimento; a quarta, dos direitos referentes à biotecnologia, à bioética e à regulação da engenharia genética; e a quinta, dos direitos advindos da sociedade e das tecnologias de informação (*internet*), do ciberespaço e da realidade virtual em geral (WOLKMER, 2002, p. 13-21)

Após a Declaração de 1948 – que, em seus trinta artigos, de forma simples e clara, definiu os direitos essenciais<sup>19</sup>, iguais e inalienáveis inerente a todos os seres humanos como fundamento de liberdade, justiça, e da paz no mundo, proclamando o ideal comum a ser atingido por todos os povos e nações (ANNONI, 2003, p. 65) –, foram elaborados inúmeros instrumentos de proteção, a partir da perspectiva de que o ser humano se trata de um verdadeiro sujeito de direitos e, desse modo, tem a permissão para acionar as instâncias internacionais quando da violação dos seus direitos humanos.

Desse modo, o sistema global de proteção dos direitos humanos consubstancia-se na cooperação intergovernamental objetivando a proteção da dignidade da pessoa humana, na medida em que os instrumentos formulados no âmbito da ONU levam em consideração o reconhecimento desse princípio no plano internacional, independentemente da nacionalidade ou do país de origem da pessoa humana (GUERRA, 2011, p. 89).

Alguns desses instrumentos não possuem efeitos vinculantes (como a Declaração Universal de 1948), outros têm caráter sancionatório (como as convenções internacionais), específicos (como a Convenção para a Erradicação do Trabalho Infantil da OIT) ou de âmbito geral (como a Convenção Europeia de Direitos Humanos) (ANNONI, 2003, p. 26).

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), as Convenções Contra a Tortura (1984), sobre a Eliminação da Discriminação Racial (1965) e sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (1979), assim como a Convenções sobre os Direitos das Crianças (1989) e sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006) podem ser considerados como os instrumentos de maior destaque na atualidade.

No sistema global, portanto, tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, com amplo alcance, são adotados no âmbito da ONU e monitorados por Comitês criados por esses próprios tratados, compreendidos como órgão políticos

---

<sup>19</sup> Esses direitos, de modo geral, são classificados em *direitos políticos e liberdades civis*, previstos nos artigos I a XXI, consistentes no direito à vida e à integridade física e nos direitos à igualdade, propriedade, liberdade de pensamento, consciência e religião, liberdade de opinião e de expressão e liberdade de reunião, e em *direitos econômicos, sociais e culturais*, previstos nos artigos XXII a XXVII, consistentes no direito à segurança social, ao trabalho, à livre escolha e à educação, bem como ao direito a um mínimo existencial, capaz de assegurar ao indivíduo e sua família saúde, bem-estar, alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis (RAMOS, 2014a, p. 47).

e até quase jurídicos, com competência para apreciação dos relatórios formulados pelos Estados-partes relativamente às medidas implementadas no âmbito interno para o cumprimento do acordado (PIOVESAN, 2008a, p. 11).

Organizada em diversos órgãos – sendo os principais a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, a Corte Internacional de Justiça, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela e o Secretariado, conforme artigo 7º da Carta da ONU – o estabelecimento das Nações Unidas marca “[o] surgimento de uma nova ordem internacional, que instaura um novo modelo de conduta nas relações internacionais, com preocupações que incluem a manutenção da paz e segurança internacional” e, entre outros, a proteção internacional dos direitos humanos (PIOVESAN, 2010, p. 126).

Contudo, dependendo da forma pela qual os Estados-membros se estruturam, bem como das organizações das quais fazem parte, é que se pode falar em garantia de não violação aos direitos humanos (LIMA, 2015, p. 46-47). Assim, com a necessidade de a estrutura da ONU refletir de maneira mais clara e coerente a importância dos seus três propósitos centrais – manutenção da paz e da segurança internacional, fomento da cooperação internacional nas searas social e econômica e promoção dos direitos humanos no âmbito universal – foram criados o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social e o Conselho de Direitos Humanos (PIOVESAN, 2010, p. 134).

No que diz respeito especificamente à proteção dos direitos humanos, as Nações Unidas contam com o Conselho de Direitos Humanos (CDH)<sup>20</sup>, os Relatores Especiais de Direitos Humanos e o Alto Comissariado de Direitos Humanos (ACNUDH) e, com destaque para o desenvolvimento da presente pesquisa, os Comitês, que consistem em órgãos externos à ONU, criados por tratados internacionais de âmbito universal e que contam com o seu incentivo e apoio (LIMA, 2015, p. 47).

Também denominado onusiano ou universal, no sistema global, a apuração das violações de direitos humanos é complexa e pode ser categorizada nas áreas

---

<sup>20</sup> O Conselho de Direitos Humanos (CDH) é órgão da ONU subsidiário à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e sucessor da Comissão de Direitos Humanos (CDH). O Conselho de Direitos Humanos exerce a proteção extraconvencional das vítimas de violações de direitos humanos, no âmbito da ONU, enquanto responsável pela elaboração de procedimento para o recebimento das petições (ANNONI, 2003, p. 68).

convencional e extraconvencional<sup>21</sup>. A primeira é originada pelas Convenções Internacionais, elaboradas sobre a égide da ONU e ratificadas pelos Estados, e monitorada pelos diversos Comitês por elas criados, denominados *treaty-based bodies*. A segunda origina-se de atos ou resoluções da ONU ou de seus órgãos, editados a partir da Carta das Nações Unidas, denominados *charter-based bodies* (RAMOS, 2013, p. 77; DANTAS, 2012, p. 201).

A atuação material dos mecanismos convencionais de proteção dos direitos humanos é delimitada pela convenção e, desse modo, aplica-se somente aos Estados signatários (DANTAS, 2012, p. 218).<sup>22</sup>

Os mecanismos convencionais apresentam três subdivisões: 1) a não contenciosa – mais antiga e elaborada a partir a técnica de solução de conflitos do Direito Internacional Clássico; 2) a quase judicial – iniciada por petições de Estados e/ou de particulares contra os Estados; e 3) o sistema judicial contencioso – no qual se forma um processo judicial, perante a Corte Internacional de Justiça, para a apuração da responsabilidade internacional pela violação de direitos humanos por determinado Estado. (RAMOS, 2013, p. 77).

O sistema global de mecanismo convencional não contencioso é de interesse específico para a realização desta pesquisa, na medida em que corresponde ao sistema de relatórios periódicos. Por esse sistema de proteção dos direitos humanos, os Estados comprometem-se com o envio de relatórios a órgãos específicos da ONU – Comitês –, informando todas as ações realizadas no sentido de respeitar e garantir os direitos afirmados por ocasião da ratificação de tratados ou convenções.

O princípio informador do sistema de relatórios é o da cooperação internacional e o da busca pelo aprimoramento da proteção dos direitos humanos, uma vez que, baseados no consenso entre o Estado e o órgão internacional, os especialistas examinam os informes e estabelecem um diálogo com os Estados (RAMOS, 2013, p. 78).

---

<sup>21</sup> O sistema extraconvencional não será objeto de estudo, mas é importante esclarecer que é composto de procedimentos especiais no âmbito de órgãos da ONU, embasados no dever geral de cooperação internacional dos Estados (RAMOS, 2013, p. 77).

<sup>22</sup> “[O]s mecanismos extraconvencionais, por sua vez, são mais suscetíveis de sofrerem influências políticas, exceção feita àqueles que contêm regras de independência que visam neutralizar a interferência dos governos dos Estados monitorados” (DANTAS, 2012, p. 218).

Atualmente, há nove tratados internacionais que obrigam os Estados que os ratificaram à entrega de relatórios, chamados de *nove grandes* (ou *big nine*) (RAMOS, 2013, p. 78-79), entre os quais encontram-se os Pactos Internacionais de (1) Direitos Civis e Políticos e de (2) Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>23</sup>, e sete Convenções, quais sejam: 3) sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial<sup>24</sup>; 4) sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher<sup>25</sup>; 5) contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes<sup>26</sup>; 6) de Direitos da Criança<sup>27</sup>; 7) sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência<sup>28</sup>; 8) para a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e suas famílias<sup>29</sup>; 9) para Proteção de todas as pessoas contra Desaparecimentos Forçados.<sup>30</sup>

Cada uma das Convenções acima estabelece a criação dos seus próprios Comitês, com a atribuição, entre outras, de controlar os relatórios periódicos – chamados *treaty bodies* – e estabelecer, posteriormente à análise, a forma de diálogo com o Estado, sempre com o apoio administrativo do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos<sup>31</sup>, com sede em Genebra, Suíça (RAMOS, 2013, p. 79).

Promovendo-se a diversidade jurídica e cultural, “[o]s Comitês convencionais são compostos por membros independentes com reconhecida competência no campo dos direitos humanos, provenientes de diferentes regiões geográficas.” (DANTAS, 2012, p. 202), os quais são eleitos a partir de lista de especialistas indicados pelos Estados-partes e composta mediante solicitação do Secretário Geral da ONU, mediante voto secreto dos próprios Estados-partes das respectivas convenções.

---

<sup>23</sup> Pelo Brasil, ambos foram ratificados em 24 de janeiro de 1992, tendo sido o primeiro promulgado pelo Decreto n. 592 e o segundo pelo Decreto n. 591, os dois de 06 de julho de 1992.

<sup>24</sup> Ratificada e promulgada pelo Brasil pelo Decreto n. 65.810, de 08 de dezembro de 1969.

<sup>25</sup> Ratificada e promulgada pelo Brasil pelo Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002.

<sup>26</sup> Ratificada e promulgada pelo Brasil pelo Decreto n.40, de 15 de fevereiro de 1991.

<sup>27</sup> Pelo Brasil, ratificada e promulgada por meio do Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990.

<sup>28</sup> O Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009 é o instrumento pelo qual o Brasil a ratificou e a promulgou.

<sup>29</sup> Ainda não ratificada.

<sup>30</sup> Ratificada em 29 de novembro de 2010 pelo Brasil.

<sup>31</sup> De acordo com Dantas (2012, p. 201), “[c]ada um dos comitês convencionais de proteção dos direitos humanos que compõem o Sistema Global Convencional de Proteção dos Direitos Humanos recebe suporte estrutural do Secretariado Geral da ONU, mais especificamente do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (OHCHR), órgão subsidiário ao Secretariado Geral da ONU responsável por promover o respeito e a total implementação dos direitos humanos.

A periodicidade do envio de relatórios depende do estabelecido por cada Convenção, sendo, em geral, a cada três (3), quatro (4) ou cinco (5) anos, após o envio do relatório inicial que comumente é solicitado no período de até um (1) ou (2) anos após a sua ratificação.<sup>32</sup>

O procedimento de análise dos relatórios, em geral, compreende nomeação de um relator, que procederá aos questionamentos iniciais à delegação do Estado por ocasião da sessão formal e, após, é estabelecido um diálogo – chamado diálogo construtivo – entre os membros de cada Comitê e os representantes do Estado objetivando o estabelecimento de um consenso acerca das medidas e ações a serem adotadas (RAMOS, 2013, p. 81).

Assim, na fase de debates, essa discussão entre os membros do Comitê e os representantes do Estado “[e]nriquece o conteúdo das informações relativas ao respeito de direitos humanos e possibilita que os especialistas membros elaborem suas observações finais de maneira mais crítica.” (RAMOS, 2013, p. 81),

Nesse diálogo, não só os membros do correspondente Comitê podem buscar acesso às informações adicionais, obtidas mediante consulta perante outros órgãos internacionais – como Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Mundial de Saúde (OSM), entre outros –, mas também as organizações não governamentais da sociedade civil podem apresentar sugestões e apresentar comentários sobre os relatórios dos Estados, apresentando informe alternativo<sup>33</sup>, chamado de *relatório sombra* (ou *shadow report*) (RAMOS, 2013, p. 81).

Finalizados os debates e coletas de informações, o Comitê elabora sua análise crítica do relatório estatal – chamada *concluding observations* –, apresentando os pontos positivos e negativos e, também, as recomendações para a resolução dos problemas evidenciados. O cumprimento das recomendações deverá ser noticiado pelo Estado nos informes posteriores, assim como também o descumprimento ou os atrasos na adoção das medidas sugeridas devem ser justificados (RAMOS, 2013, p. 82).

---

<sup>32</sup> Segundo André Carvalho Ramos, “[o] Comitê de Direitos Humanos pode mudar a data de apresentação do relatório em função do procedimento de acompanhamento.” (p. 79-80) e a periodicidade prevista nos tratados tem sido flexibilizada, sendo aceito, em alguns casos, o envio de informes conjugados, consistentes na reunião de vários relatórios em um só (p. 81).

<sup>33</sup> “[O]utras iniciativas são valorizadas, visando dar maior credibilidade aos informes estatais, como é o caso do Brasil e outros Estados, que incluem em suas delegações perante cada Comitê, representantes não somente do governo, mas também de organizações não governamentais.” (RAMOS, 2013, p. 81).

Importante salientar que, no corpo das Convenções Internacionais, os Estados-partes são instruídos a aceitarem e reconhecerem a competência dos Comitês de monitoramento, por meio de uma declaração expressa e que pode ser prestada a qualquer momento, para análise de petições (DANTAS, 2012, p. 203).<sup>34</sup>

Nos casos de ausência de apresentação de relatório pelos Estados, os Comitês, em geral, instauram procedimento especial para a apuração da omissão estatal e, nesse caso, são elaboradas recomendações do mesmo modo, já que a falta de informes oficiais não configura obstáculo a sua atuação (RAMOS, 2013, p. 82);

A atividade dos Comitês representa um avanço no grau da proteção internacional dos direitos humanos, na medida em que impede a ‘interpretação nacionalista’ dos tratados internacionais, “[v]erdadeiro veneno para o universalismo implícito no Direito Internacional dos Direitos Humanos.” (RAMOS, 2013, p. 82)

Desse modo, verifica-se que os Comitês Convencionais têm em comum quatro (4) funções, quais sejam: examinar e emitir pareceres (*concluding observations*) sobre os relatórios dos Estados; elaborar os comentários gerais (*general comments*) para auxiliar os Estados na aplicação dos tratados internacionais, determinando suas obrigações; decidir a respeito das denúncias apresentadas por um Estado contra outro acerca do descumprimento de tratados internacionais; e emitir decisões (*views*) sobre essas denúncias ou sobre comunicações individuais a eles apresentadas (*communications*) (DANTAS, 2012, p. 202).

As Convenções Internacionais, portanto, criam mecanismos convencionais para a implementação e efetividade dos seus conteúdos normativos e monitoramento da atuação dos Estados-partes, não podendo ser consideradas tão somente como um conjunto normativo que se limitar a editar direitos (LIMA, 2015, p. 51-52).

Em verdade, as recomendações gerais adotadas pelos diversos Comitês da ONU simbolizam relevante jurisprudência internacional em matéria de direitos humanos, o que “[a]ponta para uma interpretação dinâmica e evolutiva dos tratados, ao alcance interpretativo dos direitos neles enunciados, ao alcance dos deveres impostos aos Estados-partes, bem como ao impacto dos parâmetros internacionais no âmbito interno.” (PIOVESAN, 2008b).

---

<sup>34</sup> Contudo, no caso dos Comitês com competência para o recebimento de petições formuladas por indivíduos estabelecida por meio de protocolo facultativo aos tratados, os Estados-partes devem reconhecer tal atribuição por meio de ato de ratificação do protocolo facultativo correspondente (DANTAS, 2012, p. 203).

Contudo, para que, no âmbito dos Estados Constitucionais, sejam atingidos os resultados estabelecidos pelo sistema de proteção global das Nações Unidas, é necessário que os Estados-partes incorporem os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos e ratifiquem os protocolos facultativos, introduzindo, no seu ordenamento jurídico nacional, os regramentos desinentes daqueles instrumentos normativos internacionais.

### 2.3 INCORPORAÇÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS PELO BRASIL

Ao longo da história, o direito dos tratados fundava-se na consistência costumeira, calçada nos princípios gerais do *pacta sunt servanda* e da boa-fé especialmente. No final do século XIX, percebe-se uma sensível ampliação no campo normativo dos tratados, como resultado da multiplicação dos regimes republicanos e da desconcentração do poder das mãos do chefe do poder executivo, dando ensejo à distinção do direito dos tratados conforme o quadro do direito internacional público e o contexto do direito constitucional (REZEK, 2006, p. 12).

Contudo, é a partir do século XX que o direito dos tratados sofre avanços significativos, não apenas em virtude da criação das organizações internacionais – fato que tornou possível a participação de pessoas habilitadas nas pactuações realizadas no plano exterior, antes restritas aos Estados soberanos –, mas, também, com a codificação do direito dos tratados, transformando-se as regras costumeiras em convencionais, escritas e expressas, (REZEK, 2006, p. 12).

A Convenção de Viena<sup>35</sup>, concluída em 23 de maio de 1969 e que teve por finalidade disciplinar e regular o processo de formação dos tratados internacionais (motivo pelo qual é conhecida como a *Lei dos Tratados*), definiu que “[t]ratado é um acordo internacional concluído entre Estados na forma escrita e regido pelo Direito

---

<sup>35</sup> A Convenção de Viena resultou de negociação envolvendo cento e dez Estados, dos quais apenas trinta e dois a assinaram há época. Somente entrou em vigor em 27 de janeiro de 1980, quando chegou-se ao quórum mínimo de trinta e cinco Estados-Partes, conforme fixado pelo seu artigo 84. No início de 2005, noventa e nove países haviam ratificado a Convenção de Viena (REZEK, 2006, p. 13), que, pelo Brasil, somente foi ratificada e incorporada internamente pelo Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009.

Internacional, contido em um instrumento único ou em dois ou mais instrumentos conexos e qualquer que seja sua designação específica.” (artigo 2.1, alínea “a”).<sup>36</sup>

Estabeleceu, ainda, que os tratados somente se aplicam aos Estados-partes, ou seja, àqueles que expressamente consentiram com os seus termos e que, pelo princípio da boa-fé, cabe a cada Estado conferir plena observância aos tratados dos quais é parte, tendo em vista que, no livre exercício da sua soberania, assumiu obrigações jurídicas na esfera internacional (PIOVESAN, 2008a, p. 44). A Convenção de Viena, também, com relação à interpretação dos tratados internacionais, estabeleceu que, em regra geral, devem ser analisados de acordo com seu texto, com o momento da sua interpretação, com o seu objeto e com sua finalidade, considerando-se a boa-fé das partes contratantes (RAMOS, 2014b, p. 103).

O consentimento de um Estado com os termos de determinado tratado internacional, segundo a Convenção de Viena, não se dá tão somente com a assinatura do representante do Poder Executivo após a fase das negociações, uma vez que depende da apreciação e aprovação pelo Poder Legislativo.

Na esfera nacional, a Constituição Federal de 1988 determina que a competência para celebrar tratados, convenções e atos internacionais é privativa do Presidente da República (artigo 84, VIII), mediante referendo do Congresso Nacional, ao qual é atribuída competência exclusiva para resolver definitivamente sobre os referidos documentos internacionais (artigo 49, I). Os tratados internacionais, portanto, “[d]emandam, para seu aperfeiçoamento, um ato complexo no qual se integram a vontade do Presidente da República, que os celebra, e a do Congresso Nacional, que os aprova, mediante decreto legislativo (PIOVESAN, 2008a, p. 48).

Após a manifestação legislativa, ainda, é necessária ratificação do tratado internacional pelo Poder Executivo, significando no ato pelo qual formalmente o Estado dá o seu aceite definitivo. Só a partir da ratificação é que o documento passa a produzir efeitos jurídicos vinculantes. Por fim, o instrumento de ratificação precisa ser depositado perante o órgão responsável pela sua custódia.

---

<sup>36</sup> Segundo Francisco Rezek (2006, p. 14), “[t]ratado é todo acordo formal concluído entre pessoas jurídicas de direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos,” consistindo as expressões convenção, acordo e compromisso em sinônimos jurídicos, utilizados alternativamente. Além desses termos, outras denominações são utilizadas para se referir aos acordos internacionais, como pacto ou carta – utilizadas para denotar solenidade –, convênio ou protocolo, sendo o último utilizado com mais frequência para documento de natureza suplementar a determinado acordo (PIOVESAN, 2008a, p. 44).

Com relação aos direitos humanos, os tratados internacionais têm como fonte o recente Direito Internacional dos Direitos Humanos, campo do Direito nascido da necessidade de reconstrução do valor dos direitos humanos no cenário pós-Segunda Guerra Mundial, segundo o qual a proteção dos direitos humanos não pode restringir-se à competência nacional exclusiva, na medida em que o tema é de legítimo interesse internacional (PIOVESAN, 1999, p. 116-117).

A esse respeito, verificou-se que o seu processo de internacionalização desenvolveu-se no sentido amplo, na medida em que há tratados, costumes e princípios internacionais, atos e resoluções de organizações internacionais regulando a matéria, como também no sentido estrito, com o estabelecimento do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, a partir da Carta da ONU de 1945 e da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (RAMOS, 2014b, p. 54-56).

Além dos documentos que compõem a Carta Internacional dos Direitos Humanos (Declaração Universal de 1948 e os dois Pactos Internacionais de 1966 já mencionados), o Direito Internacional dos Direitos Humanos conta com mais de duzentos (200) tratados internacionais e protocolos adicionais que impõem obrigações jurídicas aos Estados, os quais são categorizados em quatro (4) rubricas: 1) os gerais, de alcance universal e que abordam vários direitos humanos; 2) os sobre temas específicos; 3) os que protegem certas categorias de pessoas, como refugiados, apátridas, mulheres e crianças; 4) e os contra as formas de discriminação (RAMOS, 2014b, p. 74).

Há, ainda, os textos sobre direitos humanos de alcance regional, que tratam de proteção ampla em termos de rol de direitos, mas restritos a determinado espaço territorial (como as Convenções Europeia/de Roma de 1950 e Americana/Pacto de São José de 1969), os tratados internacionais de direitos humanos elaborados pelas chamadas agências especializadas da ONU (como a Organização Internacional do Trabalho – OIT, por exemplo), além dos documentos chamados *treaties bodies*, elaborados por órgãos próprios de supervisão e de controle, e outras normas protetoras oriundas do costume internacional e os princípios gerais de Direito, que, juntos, formam o arcabouço normativo jurídico do Direito Internacional dos Direitos Humanos (RAMOS, 2014b, p. 75-76).

Com relação à interpretação dos tratados internacionais de direitos humanos, a jurisprudência, a partir dos princípios básicos, estabeleceu outros vetores,

quais sejam: 1) o princípio *pro homine*, segundo o qual devem ser interpretados restritivamente em relação à soberania dos Estados e no sentido da máxima proteção ao ser humano; 2) o princípio da máxima efetividade, pelo qual a interpretação deve contribuir para o aumento da proteção e para a plena aplicabilidade dos dispositivos convencionais; 3) o princípio da primazia da norma mais favorável ao indivíduo, que possibilita a harmonização das normas internacionais com as internas, regendo-se pela prevalência da norma que ofereça maior proteção ao ser humano (RAMOS, 2014b, p. 104-108).

Resta analisar, portanto, de que forma esses tratados e convenções internacionais sobre proteção de direitos humanos são interpretados e incorporados pelo ordenamento jurídico brasileiro, “[e]nquanto acordos internacionais juridicamente obrigatórios e vinculantes” e principal fonte de obrigação do Direito Internacional dos Direitos Humanos (PIOVESAN, 2008a, p. 43).

Reconhecendo-se, na atualidade, que a proteção de direitos humanos consiste em princípio geral do Direito Internacional (ANNONI, 2003, p. 28), os tratados internacionais de direitos humanos passam a ser admitidos como instrumentos de natureza objetiva e unilateral, por meio dos quais os Estados não assumem a obrigação de proteger os direitos e a dignidade humana para com outros Estados, mas sim para com os indivíduos sob sua jurisdição e independentemente da sua nacionalidade, estabelecendo-se o chamado regime objetivo das normas de direitos (RAMOS, 2014b, p. 86; ANNONI, 2003, p. 32).

Desse modo, os tratados internacionais de direitos humanos rompem a lógica de vantagens recíprocas e bilateralidade dos tratados internacionais em geral (RAMOS, 2014b, p. 86), possuindo caráter especial e sendo regidos pelo princípio *erga omnes*, pois “[r]epresentam obrigações incondicionais, exigíveis independentemente da participação do estado em um determinado conflito, e cujo integral cumprimento interessa à comunidade internacional como um todo.” (PRONER & DE PAULA, 2008, p. 240).

No Brasil, somente a partir do processo de democratização do país em 1985<sup>37</sup> é que os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos passaram

---

<sup>37</sup> “[O] marco inicial do processo de incorporação de tratados internacionais de direitos humanos pelo Direito Brasileiro foi a ratificação, em 1989, da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes” (PIOVESAN, 1999, p. 126).

a ser ratificados e, conseqüentemente, incorporados pelo ordenamento jurídico (PIOVESAN, 1999, p. 126).

A incorporação de um tratado internacional de direitos humanos pelo ordenamento jurídico brasileiro dá-se de maneira diferente dos tratados internacionais em geral (denominados comuns ou tradicionais), visto que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, § 2º, atribuiu àqueles, quando ratificados pelo Estado brasileiro, a condição de fonte normativa do sistema constitucional, tal como os direitos e garantias expressos na carta constitucional (MAZZUOLLI, 2006, p. 89).

O artigo 5º, §2º do texto constitucional é interpretado, de forma inédita, tecendo a interação entre o Direito Brasileiro e os tratados internacionais de direitos humanos “[a]o incluir, dentre os direitos constitucionalmente protegidos, os direitos enunciados nos tratados internacionais de que o Brasil seja signatário.” (PIOVESAN, 1999, p. 129).

A consagração dessa dupla fonte normativa relativamente ao sistema nacional de direitos e garantias – a primeira advinda do direito interno (direitos expressos e implícitos na carta constitucional), a segunda advinda dos tratados internacionais de direitos humanos nos quais o Brasil seja parte – confere aos tratados internacionais de direitos humanos o mesmo grau hierárquico das normas constitucionais, na medida em que estes são incluídos no catálogo dos direitos constitucionalmente protegidos (MAZZUOLLI, 2006, p. 89; PIOVESAN, 2008a, p. 73).

Assim, uma vez ratificados pelo Brasil, os tratados internacionais de direitos humanos são automaticamente incorporados pelo ordenamento jurídico brasileiro, não havendo necessidade de quaisquer atos jurídicos complementares para sua implantação e, mais, a partir da entrada em vigor do tratado internacional, toda norma preexistente, que seja com ele incompatível, perde automaticamente a vigência (PIOVESAN, 2008a, p. 156).

A questão – que já era amplamente debatida doutrinária e jurisprudencialmente, após o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004, que incluiu o §3º ao artigo 5º da Constituição Federal de 1988, estabelecendo que os tratados internacionais sobre direitos humanos, quando aprovados em dois turnos e por três quintos dos votos dos membros de cada Casa do Congresso Nacional serão equivalentes às emendas constitucionais – deu ensejo a duas classificações para os tratados sobre direitos humanos: 1) os materialmente constitucionais (incorporados

no ordenamento jurídico antes da Emenda nº 45/2004), recepcionados como normas constitucionais; e 2) os formal e materialmente constitucionais (instrumentos que observaram o procedimento equivalente ao de aprovação de emenda constitucional), admitidos como normas infraconstitucionais enquanto não aprovados pela maioria qualificada prevista no § 3º do artigo 5º da Constituição Federal. A diferença reside no fato de que os primeiros podem ser suscetíveis à denúncia, consistindo em ato unilateral praticado pelo Estado com o propósito de retirar-se do acordo internacional.

O acréscimo do referido parágrafo ao artigo 5º pela Emenda Constitucional nº 45/2004 abriu espaço a outras divergências doutrinárias acerca dos tratados internacionais sobre direitos humanos. Entretanto, apesar das críticas à edição do novo parágrafo, persiste o entendimento no sentido de que os documentos internacionais sobre direitos humanos mantêm sua hierarquia constitucional, mesmo os ratificados posteriormente à emenda constitucional.

Considerando-se a natureza jurídica constitucional dos tratados internacionais sobre direitos humanos (PIOVESAN, 1999, p. 132), podem surgir três situações entre o direito enunciado no tratado e o direito assegurado na Constituição Federal, a saber: 1) os direitos internacional e nacional poderão coincidir; 2) poderá o primeiro integrar, complementar e ampliar o universo dos direitos constitucionalmente previstos; ou 3) o primeiro poderá contrariar o preceito do Direito interno, hipótese esta que encerra maior problemática.

No terceiro caso, a interpretação dos tratados internacionais sobre direitos humanos orienta que deverá o conflito ser solucionado mediante adoção da norma mais favorável à vítima. Isso porque “[o]s direitos internacionais constantes dos tratados de direitos humanos apenas vêm a aprimorar e fortalecer, nunca a restringir ou debilitar, o grau de proteção dos direitos consagrados no plano normativo constitucional.” (PIOVESAN, 1999, p. 136).

Desse modo, os tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados pelo Brasil são incorporados ao ordenamento jurídico interno com o mesmo *status* das normas constitucionais, complementando-as ou ampliando-se, e sendo interpretados sempre de maneira mais favorável ao ser humano.

## 2.4 A CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS DE 1989 E A CRIAÇÃO DO COMITÊ SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA

A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, aprovada com unanimidade pela Assembleia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989, entrou em vigor em 2 de setembro de 1990, consistindo no diploma internacional que possui o mais elevado número de ratificações, contando, em 2012, com cento e noventa e três (193) Estados-partes.

O projeto inicial da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança foi formalmente apresentado pelo governo polonês à Comissão de Direitos Humanos da ONU no começo de 1978, estando prevista a sua aprovação para o final de 1979, como marco do Ano Internacional da Criança e em comemoração aos vinte anos da Declaração Universal sobre os Direitos da Criança (1959). No entanto, o projeto, que se assemelhava à Declaração dos Direitos da Criança de 1959, recebeu muitas críticas, notadamente à sua linguagem imprecisa, às omissões relativas a uma série de direitos e a sua implementação, motivo pelo qual foi criado um Grupo de Trabalho – GT, de composição ilimitada<sup>38</sup>, que, reunindo-se uma vez por ano entre 1980 e 1987 e por duas vezes em 1988, desenvolveu, a partir de uma segunda proposta formulada pelo governo polonês, o texto final da Convenção Internacional que foi aprovado pela Comissão de Direitos Humanos (ROSEMBERG; MARIANO, 2010. p. 705-706; SOUZA, 2001, p. 61).

Embora outros diplomas internacionais – como a Declaração de Genebra de 1924, a Declaração dos Direitos da Criança de 1959 e os Pactos de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 – também conferissem proteção às crianças, a Convenção sistematizou, em um só texto, não só os direitos civis e políticos, mas também os econômicos, os sociais e os culturais (RAMOS, 2014a, p. 188), resultando em um texto normativo com parâmetros flexíveis e adaptáveis à realidade dos Estados-partes, constituindo-se em referência para as políticas legislativas (SOUZA, 2001, p. 62).

---

<sup>38</sup> De acordo com Sérgio Augusto Guedes Pereira de Souza (2001, p. 61), o Grupo de Trabalho foi composto por representantes dos quarenta e três países membros da Comissão de Direitos Humanos da ONU, permitindo-se a participação de organismos intergovernamentais e organizações não governamentais.

Dos trinta anos entre a Declaração de 1959 e a Convenção de 1989 os instrumentos internacionais desenvolveram-se significativamente, conferindo maior amplitude ao conceito de Direito da Criança e, conseqüentemente, fazendo com que a consciência internacional amadurecesse no sentido da necessidade de se deter os processos de desnutrição, ignorância, abuso e morte pelos quais passam as crianças (SOUZA, 2001, p. 65).

A Convenção, portanto, “[c]onfirma toda uma evolução em termos de direitos e garantias relativos a crianças” (VERONESE, 2004, p. 42), consistindo na mais forte e vinculante expressão dos direitos das crianças que existe atualmente (LIEBEL, 2011, p. 32), por meio da qual “[a] criança é reconhecida em sua individualidade como sujeito ou titular da Convenção, sendo compreendida dentro da sua singularidade.” (VERONESE; FALCÃO, 2017a, p. 18).

O referido documento destaca-se no universo de acordos internacionais que objetivam resguardar os direitos de crianças e adolescentes por sua natureza coercitiva, sendo compreendido como um conjunto de deveres e obrigações imposto aos Estados que a ele formalmente aderiram, devendo cada um não só tomar as medidas positivas necessárias à promoção dos seus preceitos, mas também a sua não violação (VERONESE, 2016, p. 57).

[E]l mecanismo de funcionamiento central de la Convencion sobre los Derechos del Niño consiste en el compromiso de los Estados de asumir su responsabilidad y sus obligaciones dando cumplimiento a los derechos infantiles codificados en ella. todo ello implica que los Estados - o sus representantes - tomen en serio este compromiso (LIEBEL, 2011, p. 34).<sup>39</sup>

Em relação às declarações internacionais anteriores, a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 inovou não apenas pela sua extensão, mas por reconhecer à criança (até dezoito anos) todos os direitos e liberdades inscritas na Declaração dos Direitos Humanos de 1948 – ressalvados apenas aos adultos, a princípio –, sem deixar de reconhecer a sua especificidade, na medida em que adotou a concepção constante do preâmbulo da Declaração dos Direitos da Criança de

---

<sup>39</sup> “O mecanismo central de funcionamento da Convenção sobre os Direitos da Criança consiste no compromisso dos Estados de assumir suas responsabilidades e obrigações no cumprimento dos direitos das crianças nela codificados. Tudo isso implica que os Estados - ou seus representantes – considerem verdadeiramente esse compromisso.” (Tradução livre).

1959<sup>40</sup>, no sentido de que a criança que depende de proteção e cuidados especiais (ROSEMBERG; MARIANO, 2010, p. 669).

Como instrumento complementar da Declaração de 1959 e com características próprias, dentre elas, a sua força obrigacional e não passível de discussão (SOUZA, 2001, p. 65), a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 introduziu no ordenamento jurídico internacional a Proteção Integral<sup>41</sup>, segundo a qual “[t]odas as crianças e adolescentes possuem características específicas devido à peculiar condição de pessoas em vias de desenvolvimento em que se encontram.” e, nesse sentido, as políticas públicas voltadas para a infância devem ser articuladas de maneira integrada entre a família, a sociedade e o Estado (PEREIRA, 2008, p. 22).

Assim, reconhecendo a criança sob a perspectiva de sujeito de direitos e situando-a dentro de um quadro de garantia integral de modo, pela aplicabilidade da Proteção Integral, a Convenção determinar que “[c]ada país deverá dirigir suas políticas e diretrizes tendo por objetivo priorizar os interesses das novas gerações” (VERONESE, 2016, p. 56).

[L]a CDN parte del concepto de NNA como sujetos de derechos y obligaciones, y estipula que como tales deben gozar de las mismas garantías que los adultos, aparte de aquellas que les corresponden por su especial condición. De este modo, reafirma, en primer lugar, la aplicación de aquellos derechos ya reconocidos a los seres humanos en general en otros instrumentos de derecho internacional a NNA. Asimismo, establece requisitos específicos en cuanto a algunos derechos ya reconocidos por otros tratados, tomando en cuenta las necesidades especiales de la niñez. Y por último, la Convención establece normas que atañen exclusivamente a la problemática de la infancia y la adolescencia (MORLACHETTI, 2014, p. 27).<sup>42</sup>

A Convenção de 1989 possui cinquenta e quatro (54) artigos e é dividida em três partes: na Parte I, estabelece as definições e obrigações aos Estados-partes,

---

<sup>40</sup> O preâmbulo da Declaração dos Direitos da Criança de 1959 estabelece que “[a] criança, em razão da sua falta de maturidade física e intelectual, precisa de uma proteção especial e de cuidados especiais, especialmente de proteção jurídica apropriada antes e depois do nascimento” (ONU, 1959).

<sup>41</sup> Acerca da Proteção Integral há divergência na doutrina se corresponderia a uma Doutrina, uma Teoria ou um Paradigma. Para Josiane Rose Petry Veronese (2016, p. 56), citada no referido parágrafo, trata-se de uma doutrina. A questão será debatida com profundidade no próximo capítulo, dedicado exclusivamente à análise dos fundamentos da Proteção Integral.

<sup>42</sup> “A CDN parte do conceito de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e obrigações e estipula que, como tais, devem gozar das mesmas garantias que os adultos, além daqueles que lhes correspondem devido a sua condição especial. Deste modo, reafirma, em primeiro lugar, a aplicação desses direitos já reconhecidos aos seres humanos em geral em outros instrumentos de direito internacional para crianças e adolescentes. Também estabelece requisitos específicos relativos a alguns direitos já reconhecidos por outros tratados, levando em conta as necessidades especiais da infância. E finalmente, a Convenção estabelece regras que dizem respeito exclusivamente aos problemas da infância e da adolescência” (Tradução livre).

tratando dos direitos fundamentais à vida, à liberdade, à convivência familiar e comunitária e da vedação de qualquer forma de discriminação, exploração, abusos e opressão; na Parte II, determina a constituição do Comitê de Direitos das Crianças; e na Parte III, fixa as disposições finais no que tange às assinaturas, ratificação, adesão, entrada em vigor, emendas e reservas, denúncias, entre outros.

O preâmbulo da Convenção sobre os Direitos das Crianças rememora os princípios proclamados na Carta das Nações Unidas (1945), de liberdade, justiça e paz, fundamentando-se no reconhecimento da dignidade, dos direitos iguais e inalienáveis inerentes a todos os seres humanos (VERONESE, 2004, p. 42).

Reconhecendo a importância da cooperação internacional para a melhoria das condições de vida das crianças em todos os países, especialmente nos países em desenvolvimento, proclama que as crianças têm direito a cuidados e proteção especiais conforme dispõe a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e evidencia que, em razão da sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, necessita de proteção jurídica apropriada antes e depois do nascimento, conforme texto da Declaração sobre os Direitos da Criança (1959) (ONU, 1989). Não obstante, “[r]ecomenda que a infância deverá ser considerada prioridade imediata e absoluta, necessitando de consideração especial” (PEREIRA, 2008, p. 22).

Em seu preâmbulo, ainda, a Convenção de 1989 destaca que a família é o grupo social primário e ambiente natural para o crescimento e bem-estar de seus membros (PEREIRA, 2008, p. 22), motivo pelo qual, para o desenvolvimento pleno e harmonioso de sua personalidade, a criança deve crescer em ambiente familiar de felicidade, amor e compreensão, preparando-se para uma vida individual na sociedade e educada no espírito de paz, dignidade, tolerância, liberdade, igualdade e solidariedade. E, por fim, ressalta a importância do respeito aos valores culturais de cada povo para a proteção e desenvolvimento harmonioso da criança (VERONESE, 2004, p. 43).

O documento internacional denomina ‘criança’ todo ser humano menor de dezoito anos, adotando o critério erário<sup>43</sup> para a definição do termo, estabelecendo,

---

<sup>43</sup> De acordo com Sérgio Augusto Guedes Pereira de Souza (2001, p. 25), a adoção do critério puramente erário para a definição do conceito de criança não foi pacífica, tendo sido motivo de discussões entre os Estados-partes, na medida em que, sendo o limite erário muito baixo, estar-se-ia restringindo o número de indivíduos protegidos, enquanto que, por outro lado, sendo alto, maior seria o alcance do instrumento internacional. De toda forma, reconheceu-se que o critério erário corresponderia ao único pelo qual o conceito de criança poderia ser claro e absolutamente definido para todos os Estados.

entretanto, que o conceito de criança pode ser flexibilizado, nos casos em que, em conformidade com a lei interna, a maioria possa ser alcançada antes dos dezoito anos.

No Brasil, entretanto, o Estatuto da Criança e do Adolescente, no seu artigo 2º, diferenciou a criança (até onze anos) do adolescente (de doze a dezoito anos), demonstrando avanço no sentido de “[u]m melhor atendimento e implantação dos mecanismos de cuidados especiais cujos destinatários serão pessoas em fase de formação, porém com direitos civis, políticos e sociais.” (PEREIRA, 2008, p. 33).

A Convenção sobre os Direitos das Crianças estabelece que

[E]l principio básico de los derechos de la niñez es que la sociedad tiene la obligación de satisfacer sus necesidades y proveer asistencia para el desarrollo de su personalidad, talento y habilidades. La Convención sobre los derechos de la niñez ofrece un marco de trabajo, acordado internacionalmente, de normas mínimas necesarias para el bienestar de la niñez y a las cuales todas las niñas y niños tienen derecho (BOZZI, 2011, p. 109).<sup>44</sup>

Essas normas mínimas refletem quatro princípios orientadores ou premissas em que se baseiam o restante dos direitos, a saber: a) o princípio do melhor interesse ou do interesse superior da criança; b) o princípio da não-discriminação; c) o princípio da participação; e d) o direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento (MORLACHETTI, 2014, p. 28).<sup>45</sup>

Sobre o princípio do melhor interesse ou do interesse superior, destaca que todas as medidas tomadas por instituições de bem-estar social públicas ou privadas, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos deliberativos relacionados às crianças deverão observar, primordialmente, os seus superiores interesses, ou seja, em todas e quaisquer situações, devem primar pela sua dignidade e pelo resguardo dos seus direitos fundamentais em maior grau possível, sem subjetivismos interpretativos (AMIN, 2018, p. 77).

---

<sup>44</sup> O princípio básico dos direitos das crianças é que a sociedade tem a obrigação de satisfazer suas necessidades e fornecer assistência para o desenvolvimento de suas personalidades, talentos e habilidades. A Convenção sobre os Direitos da Criança oferece um quadro internacionalmente acordado de padrões mínimos necessários para o bem-estar das crianças e ao qual todas as crianças têm direito (Tradução livre).

<sup>45</sup> Para Veronese e Falcão, as naturezas dos direitos mencionados na Convenção são agrupados em três categorias, conhecidas como ‘3P’: a) participação – direitos civis e políticos, como registro, nome, nacionalidade, acesso à informação, liberdades de pensamento, credo e consciência; b) provisão – direitos econômicos, sociais e culturais, saúde e previdência social, educação, lazer, recreação e atividades culturais; c) proteção – contra as formas de abuso e violência, à criança refugiada, à criança portadora de deficiência, em situação abusiva de trabalho e em situação de conflito armado (VERONESE; FALCÃO, 2017a, p. 20-21).

O princípio do interesse superior da criança é, portanto, uma das balizas axiológicas do sistema jurídico de proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, consubstanciando-se como instrumento de caráter garantista dos direitos fundamentais (REIS; CUSTÓDIO, 2017, p. 621). Por esse princípio, “[q]ualquer atitude a ser tomada em relação à criança tem que ser de modo a garantir-lhe o melhor possível.” (PEREIRA, 2008, p. 22).

No sentido do melhor interesse da criança, o Comitê sobre os Direitos das Crianças manifestou-se pela necessidade de “[u]ma articulação intersetorial visível para reconhecer e realizar os direitos das crianças em todos os níveis do governo e entre o governo e a sociedade civil, incluindo, em particular, as próprias crianças e adolescentes.” (MATTAR; GONÇALVES, 2008, p. 315).

A Convenção de 1989 incumbe aos Estados-partes que se certifiquem quanto ao cumprimento dos padrões estabelecidos pelas instituições, os serviços e os estabelecimentos encarregados do cuidado ou proteção de crianças, especialmente com relação à segurança, à saúde, ao número e à competência do seu pessoal e à existência de supervisão adequada (RAMOS, 2014a, p. 189).

[O] conteúdo de tal compromisso não é meramente formal, mas amplo e profundo, na medida em que estabelece a necessidade do desenvolvimento de uma estratégia política de atuação em favor do ‘interesse maior da criança’ que, inevitavelmente, envolve outros campos da vida pública e política de um Estado, em especial suas relações com a própria democracia, que não necessariamente se restringem ao ‘direito da infância e juventude’ (SOUZA, 2001, p. 66).

Sobre o princípio da não-discriminação, reafirma a obrigação dos Estados-partes de respeitar e assegurar todos os direitos estabelecidos para cada criança no âmbito da sua jurisdição e sem qualquer tipo de discriminação, independentemente de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra, origem nacional, étnica ou social, posição econômica, impedimentos físicos, nascimento ou qualquer outra condição da criança, de seus pais ou de seus representantes legais.

A Convenção de 1989 “[e]stabelece que os Estados devem tomar todas as medidas apropriadas para assegurar a proteção da criança contra toda forma de discriminação ou castigo por causa da condição, das atividades, das opiniões manifestadas ou das crenças de seus pais, representantes legais ou familiares.” (RAMOS, 2014a, p. 189), entendendo-se, portanto, que “[e]xige que o Estado identifique crianças e grupos de crianças para que a fruição de direitos possa necessitar de medidas especiais.” (MATTAR; GONÇALVES, 2008, p. 306).

Acerca do princípio da participação, a Convenção de 1989 trata dos direitos da criança à formação do seu próprio ponto de vista, de exprimir sua opinião livremente, de liberdade de expressão e de pensamento, de consciência e de crença, além dos direitos à liberdade de associação e de reunião pacífica e de não sofrer interferência arbitrária ou ilícita em sua privacidade, família, lar ou correspondência, nem atentados ilícitos a sua honra e reputação (ONU, 1989).

Nesse sentido, os Estados e toda a sociedade devem respeitar as opiniões das crianças acerca de todas as matérias que digam-lhes respeito, devendo as instituições nacionais de direitos humanos realizarem programas de consulta e estratégias de comunicação criativa para que as opiniões das crianças sejam levadas em consideração, conforme sua idade e maturidade (MATTAR; GONÇALVES, 2008, p. 332). Da mesma forma, o Estado deve oportunizar à criança a possibilidade de se expressar, diretamente ou por intermédio de representante ou órgão apropriado, em todo o processo judicial ou administrativo que a afete (RAMOS, 2014a, p. 191).

Com relação ao direito à liberdade de expressão, a esse inclui-se a liberdade de procurar, receber e divulgar informações sob as formas oral, escrita ou impressa e por quaisquer meios, observadas, entretanto, as restrições legais relacionadas ao respeito à privacidade e à reputação ou para proteção da segurança nacional ou da ordem pública, ou da saúde e da moral públicas (RAMOS, 2014a, p. 191).

O Comitê sobre os Direitos das Crianças enfatiza a obrigação de os pais ou os responsáveis reconhecerem as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos, orientando-os e instruindo-os no seu exercício, levando em consideração, no caso dos adolescentes, a sua idade e maturidade (MATTAR; GONÇALVES, 2008, p. 326).

Em seguimento ao direito à vida e ao desenvolvimento, a Convenção sobre os Direitos das Crianças afirma o direito ao registro de nascimento, ao nome e à nacionalidade, o direito à convivência familiar, o direito à educação e à cultura, o direito à saúde e ao tratamento da saúde física e mental, o direito à previdência e seguridade social, o direito ao desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social e o direito ao descanso e ao lazer.

Estabelece, ainda, que os Estados deverão assegurar ao máximo a sobrevivência e o desenvolvimento das crianças, garantindo-lhe o registro de

nascimento, o nome e a nacionalidade e, na medida do possível, que tenham a oportunidade de conhecer seus pais e de serem cuidadas por eles, sempre preservando a identidade. Nesse caso, os Estados devem prestar assistência e proteção adequada sempre que uma criança for privada ilegalmente de algum ou de todos os elementos que configuram a sua identidade (RAMOS, 2014a, p. 190).

A Convenção sobre os Direitos da Criança, privilegiando o ambiente familiar, reconhece que os pais ou representantes legais possuem responsabilidade comum e ambos, mesmo quando separados, devem envidar esforços para assegurar a educação e o desenvolvimento da criança, tendo em vista o direito desta de desenvolver-se junto a seus pais. Esse direito não será atendido apenas quando a convivência familiar puder prejudicar a criança, como nos casos de violência física ou sexual (VERONESE, 2004, p. 47).

Sobre a situação de crianças temporária ou permanentemente privadas do ambiente familiar e os critérios para a adoção, nos casos em que os Estados-partes a reconheçam ou permitam, estabelece a Convenção que “[q]uando a separação da criança em relação aos pais é provida pelo Estado, este deverá assisti-la adequadamente.” (VERONESE, 2004, p. 47).

Para que os pais ou representantes legais exerçam coletivamente suas funções, entretanto, nos termos da Convenção sobre os Direitos da Criança, o Estado deve prestar-lhes a assistência adequada no que diz respeito à educação das crianças, assim como disponibilizar serviços de assistência social e creche àqueles que trabalham (RAMOS, 2014a, p. 192).

O melhor interesse da criança também deve ser observado diante da situação de privação temporária ou permanente da criança do ambiente familiar, “[d]evendo os Estados Partes garantir, de acordo com suas leis nacionais, cuidados alternativos para essas crianças, inclusive, a colocação em lares de adoção.” ou, se necessário, a colocação em instituições adequadas de proteção (RAMOS, 2014a, p. 192).

Sobre o direito à saúde, o documento internacional prevê que os Estados devem garantir o melhor padrão possível de saúde e dos tratamentos das doenças, envidando esforços para assegurar que nenhuma criança fique sem acesso aos serviços sanitários.

[O]s Estados devem garantir a plena aplicação desse direito, adotando, em especial, medidas apropriadas para: reduzir a mortalidade infantil; assegurar a prestação de assistência médica e cuidados sanitários necessários a todas as crianças, com ênfase nos cuidados básicos de saúde; combater as doenças e a desnutrição dentro do contexto dos cuidados básicos de saúde mediante a aplicação de tecnologia disponível e o fornecimento de alimentos nutritivos e água potável; assegurar às mães adequada assistência pré-natal e pós-natal; assegurar que todos os setores da sociedade conheçam os princípios básicos de saúde e nutrição das crianças, as vantagens da amamentação, da higiene e do saneamento ambiental e as medidas de prevenção de acidentes, tenham acesso à educação pertinente e recebam apoio para aplicação desses conhecimentos; e, finalmente, desenvolver a assistência médica preventiva, a orientação aos pais e a educação e serviços de planejamento familiar (RAMOS, 2014a, p. 194).

O direito à educação também é objeto da Convenção de 1989, que ressalta a necessidade de estabelecimento pelos Estados-partes da obrigatoriedade e da gratuidade do ensino primário, bem como estimula o ensino secundário em suas diferentes formas, inclusive o geral e profissionalizante, permitindo que todas as crianças possam exercer esse direito em igualdade de condições.

A Convenção, também, estabelece que a educação deva ser voltada à formação da personalidade e ao desenvolvimento das aptidões e capacidades mentais e físicas, assim como devem ser apresentados os direitos humanos e fundamentais e os princípios da Carta das Nações Unidas e difundidos o respeito aos pais, à identidade e aos valores nacionais, preparando-se a criança para a vida responsável em sociedade.

A Convenção de 1989, ainda, prevê que os Estados-partes devem adotar todas as medidas administrativas, legislativas ou de outra espécie objetivando a implementação dos direitos reconhecidos e, no que diz respeito aos direitos econômicos, sociais e culturais, devem utilizar ao máximo os recursos disponíveis na adoção dessas medidas, sempre respeitando, entretanto, os direitos e deveres dos pais, da família ampliada, dos tutores ou de outras pessoas legalmente responsáveis, ou da comunidade, conforme determinem os costumes locais. Essa atuação deve sempre proporcionar à criança instrução e orientação adequadas e estar em conformidade com a evolução da sua capacidade no exercício dos seus direitos (ONU, 1989).

Sobre essa obrigação, o Comitê sobre os Direitos da Criança considera que as “[i]nstituições nacionais de direitos humanos independentes são um importante mecanismo para promover e assegurar a implementação da Convenção.”, sendo a criação dessas uma obrigação dos Estados-partes no sentido da realização universal

dos direitos das crianças. Ainda, “[a]credita ser responsabilidade dos Estados destinar fundos razoáveis e suficientes para a criação e continuidade de uma instituição nacional de direitos humanos.” (MATTAR; GONÇALVES, 2008, p. 319).

A Convenção Internacional trata da necessidade de cessação de todas as formas de violência, abuso, maus-tratos ou exploração, estabelecendo, no artigo 19, o seguinte:

1. Os Estados Partes tomarão todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas para proteger a criança contra todas as formas de violência física ou mental, lesão ou abuso, negligência ou tratamento negligente, maus-tratos ou exploração, inclusive abuso sexual, enquanto estiver sob a guarda dos pais, do representante legal ou de qualquer outra pessoa responsável por ela.
2. Essas medidas de proteção deverão incluir, quando apropriado, procedimentos eficazes para o estabelecimento de programas sociais que proporcionem uma assistência adequada à criança e às pessoas encarregadas de seu cuidado, assim como outras formas de prevenção e identificação, notificação, transferência a uma instituição, investigação, tratamento e acompanhamento posterior de caso de maus-tratos a crianças acima mencionadas e, quando apropriado, intervenção judiciária (ONU, 1989).

Esse artigo merece destaque na medida em que frisa o compromisso dos Estados-partes, mediante adoção de medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais, além do estabelecimento de programas sociais de assistência e acompanhamento posterior em caso de maus-tratos tanto às crianças como às pessoas encarregadas dos seus cuidados, com a cessação de todas as formas de violência, abuso, maus-tratos ou exploração contra todas as crianças.

A proteção contra a exploração econômica, contra o uso de drogas e substâncias psicotrópicas e a exploração e o abuso sexual, assim como as medidas contra o sequestro, a venda ou o tráfico de crianças e contra todas as demais formas de exploração que sejam prejudiciais ao bem-estar das crianças também são objeto da convenção internacional.

O documento trata da obrigação dos Estados-partes de impedir que crianças sejam submetidas à tortura ou a outros tratamentos ou penas cruéis, tenham sua liberdade privada legal ou arbitrariamente ou que sejam tratadas sem o devido respeito a sua dignidade humana; de respeitar e fazer com que sejam respeitadas as normas do Direito Internacional Humanitário no caso de conflitos armados envolvendo crianças; e de estimular a recuperação física e psicológica e a reintegração social de todas as crianças vítimas de abandono, exploração ou abuso, tortura ou outros tratamentos ou penas cruéis ou envolvidas em conflitos armados.

A Convenção de 1989, ainda, objetivando a proteção dos direitos das crianças em condição de refúgio e com deficiências físicas e mentais, estabelece que “[o]s Estados devem reconhecer o princípio da igualdade de oportunidades na educação fundamental e no ensino médio.”, possibilitando-lhes o acesso às escolas regulares (MATTAR; GONÇALVES, 2008, p. 342). Não obstante, salienta o respeito às minorias étnicas, religiosas e linguísticas, assim como às pessoas de origem indígena.

Cabe destacar que as regras definidas na Convenção de 1989 não afetam disposições previstas nas leis dos Estados-partes ou nas demais normas de Direito Internacional que sejam mais convenientes para a garantia dos direitos das crianças, ficando claro que, na interpretação em caso de conflito entre normas, deve ser aplicada a mais favorável à criança.

Na segunda parte da Convenção, a primeira obrigação atribuída aos Estados-partes diz respeito a dar amplo conhecimento, aos adultos e às crianças, acerca dos princípios e disposições da Convenção. Assim, a constituição do Comitê para os Direitos da Criança, com a atribuição de proceder ao exame dos progressos dos Estados-partes no cumprimento das obrigações contraídas por ocasião da ratificação da Convenção sobre os Direitos das Crianças, constitui-se objeto principal.

A instituição do Comitê dos Direitos da Criança, enquanto espaço de execução de mecanismos de monitoramento da afirmação dos direitos e garantias, é considerada como um avanço, na medida em que estabelece a obrigatoriedade dos Estados de implementarem as políticas públicas destinadas à população infantil, “[f]uncionando como um canal de comunicação entre o que está sendo realizado pelos atores estatais quando à observância dos direitos previstos na Convenção.” (FALCÃO; VERONESE, 2017b, p. 41).

O Comitê para os Direitos da Criança deve ser formado por dezoito especialistas<sup>46</sup> de reconhecida integridade moral e competência nas áreas cobertas pela Convenção, ou seja, com conhecimento formal e prático acerca das matérias relativas ao universo infantil e sem vinculação com governos e instituições, a fim de

---

<sup>46</sup> A Assembléia Geral, em sua Resolução nº 50/155 de 21 de dezembro de 1995, aprovou a emenda ao artigo 43, parágrafo 2º, da Convenção sobre os Direitos da Criança, substituindo a palavra “dez” pela palavra “dezoito”. A emenda entrou em vigor em 18 de novembro de 2002, quando foi aceita por uma maioria de dois terços dos Estados-partes (128 de 191).

que a análise dos documentos e o posicionamento quando às recomendações não sejam viciados (FALCÃO; VERONESE, 2017b, p. 44).

Os membros do Comitê serão eleitos pelos Estados-partes dentre os seus nacionais – por meio de votação secreta a partir de uma lista de pessoas formada pela indicação dos próprios países –, e exercerão suas atribuições a título pessoal e de maneira independente.

As eleições para membro do Comitê para os Direitos da Criança ocorrem a cada dois anos e, no mínimo quatro meses antes da data da eleição, o Secretário Geral das Nações Unidas deve enviar aos Estados-partes uma carta convidando-os à apresentação das suas candidaturas no prazo de dois meses. Na sequência, o Secretário Geral elaborará a lista contendo os nomes de todos os candidatos indicados, em ordem alfabética, e os Estados que os designaram, submetendo-a aos Estados-partes na Convenção.

Na sede das Nações Unidas, mediante convocação pelo Secretário Geral e havendo quórum mínimo de dois terços dos Estados-partes, serão realizadas as eleições bienais dos membros do Comitê, sendo eleitos os candidatos que obtiverem o maior número de votos e a maioria absoluta de votos dos representantes dos Estados-partes presentes e votantes.

O mandato dos membros do Comitê para os Direitos da Criança será de quatro anos, permite a reeleição, caso apresentadas novamente suas candidaturas, e pelo exercício das suas funções serão remunerados pelas Nações Unidas, conforme os termos e condições determinados em Assembleia Geral. Caso um membro do Comitê venha a falecer, renuncie ou declare por quaisquer razões que não poderá continuar desempenhando suas funções, o Estado-parte que o designou poderá indicar outro especialista, dentre os seus cidadãos, para concluir o mandato, mediante aprovação do Comitê.

As regras procedimentais serão estabelecidas pelo próprio Comitê, que reunir-se-á, normalmente, todos os anos. O compromisso dos Estados-partes de apresentar ao Comitê para os Direitos da Criança, por intermédio do Secretário Geral da ONU, os relatórios sobre as medidas adotadas com o objetivo de tornar efetivos os direitos reconhecidos na Convenção sobre os Direitos da Criança também é tratado pelo documento internacional.

O primeiro relatório deve ser apresentado no prazo de dois anos da entrada em vigor da Convenção para cada Estado-Parte e a cada cinco anos a partir de então.

[O] processo de envio de relatórios proporciona uma forma única de controle e responsabilidade internacional a respeito de como os Estados tratam as crianças e seus direitos. Mas, caso os relatórios não sejam disseminados e debatidos construtivamente no nível nacional, o processo tem poucas chances de ter um impacto substancial na vida das crianças. (MATTAR; GONÇALVES, 2008, p. 365).

Os relatórios deverão apontar as circunstâncias e dificuldades enfrentadas no cumprimento das obrigações derivadas da Convenção e prever que o Comitê poderá solicitar aos Estados-partes maiores informações, a fim de, a cada dois anos, apresentar à Assembleia Geral das Nações Unidas os relatórios acerca das suas atividades, por intermédio do Conselho Econômico e Social. “[O]s Estados-partes tornarão seus relatórios amplamente disponíveis ao público em seus respectivos países.” (ONU, 1989).

Por fim, a Convenção de 1989 trata da participação de organismos especializados, do Fundo das Nações Unidas para a Infância e de outros órgãos das Nações Unidas, mediante assessoramento ou apresentação de relatórios informativos ao Comitê sobre os Direitos da Criança.

Na parte conclusiva da Convenção sobre os Direitos da Criança, dispõe, em síntese, que permanece aberta à assinatura de todos os Estados, sujeitando-se aos instrumentos de ratificação a serem depositados junto ao Secretário Geral das Nações Unidas.

A Convenção sobre os Direitos da Criança foi assinada pelo Brasil em 26 de janeiro de 1990, aprovada pelo Congresso Nacional e ratificada em setembro do mesmo ano. Entrou em vigor no Estado brasileiro em 23 de outubro e foi promulgada por meio do Decreto n. 99.710, de 21 novembro também de 1990, sendo possível verificar a grande celeridade de sua incorporação pelo Direito brasileiro (RAMOS, 2014a, p. 188).

O Brasil, portanto, assumindo todos os compromissos da carta de intenções, inseriu a criança dentro de um quadro de garantia integral, passando a obrigar-se ao estabelecimento de políticas e diretrizes objetivando a primazia dos interesses das futuras gerações (VERONESE, 2016, p. 56).

Desse modo, nasce, no espaço nacional, o Direito da Criança e do Adolescente, que “[t]em como pressuposto a perspectiva particular dos direitos

humanos à medida que reconhece, a toda pessoa, sua condição peculiar de desenvolvimento.” (CUSTÓDIO, 2006, p. 15).

Sobre o envio de relatórios, há que se destacar que “[o] governo brasileiro apresentou seu primeiro relatório ao Comitê de Direitos da Criança da ONU em 2003, portanto, com onze anos de atraso no cronograma de monitoramento da Convenção.” (ROSEMBERG; MARIANO, 2010, p. 710).

A respeito do reconhecimento da condição de sujeitos de direitos por meio da incorporação do Paradigma da Proteção Integral e todos os seus fundamentos, resultando no nascimento do Direito da Criança e do Adolescente, discorreu-se no Capítulo II, enquanto que o debate acerca do envio dos relatórios exigidos pela Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 e das recomendações do Comitê sobre os Direitos da Criança para o Brasil formuladas a partir da análise dos referidos relatórios será objeto do Capítulo III da presente dissertação.

### **3. O PARADIGMA DA PROTEÇÃO INTEGRAL FRENTE ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE**

No ordenamento jurídico brasileiro, no mesmo propósito da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, a Proteção Integral é compreendida como ensejadora da ruptura do menorismo, período em que a criança e o(a) adolescente são admitidos como objeto da tutela estatal e, conseqüentemente, desprovidos de proteção e marcados pela violação de seus direitos.

Pela incorporação da Proteção Integral após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a criança e o(a) adolescente são admitidos como sujeitos e, assim, o Estado, por intermédio das suas políticas públicas, assume o compromisso de proteger seus direitos humanos e fundamentais, garantindo-lhes, sem quaisquer discriminações, as oportunidades essenciais ao seu pleno desenvolvimento, juntamente com a família e a sociedade.

A partir de então, o Direito da Criança e do Adolescente é compreendido como um novo ramo jurídico, baseado nos fundamentos teóricos da Proteção Integral, o qual estabelece, conforme disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, um Sistema de Garantias dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes.

Esse sistema de garantias, amparado pelos princípios estruturantes e concretizantes da Proteção Integral, coaduna-se com a teoria garantista, na medida em que tem como eixo a pessoa humana e reverbera as práticas a serem realizadas pelos poderes executivo, legislativo e judiciário para a proteção dos direitos fundamentais de crianças e de adolescentes.

Constituído, portanto, com o objetivo de materializar os direitos humanos e fundamentais das crianças e dos adolescentes, o Sistema de Garantias forma uma rede de objetivos, ações e atores, envolvendo as três esferas governamentais na elaboração, na implementação e na realização das políticas públicas de atendimento, proteção e justiça dos direitos da criança e do adolescente.

### 3.1 OS FUNDAMENTOS ESTRUTURANTES DO PARADIGMA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

Para que os fundamentos estruturantes da Proteção Integral sejam compreendidos, há a necessidade de se destacar não apenas a trajetória sociojurídica desde o Brasil Colônia ao tratamento despendido às crianças e aos adolescentes pelo Estado, caracterizado por abuso e privações<sup>47</sup>, mas também se rememorar as características do denominado período menorista, vivenciado desde o Direito Penal do Menor, os Códigos de Menores de 1927 e de 1979 até o advento da Constituição Federal de 1988.

A doutrina do Direito Penal do Menor, originária dos Códigos Penais de 1830 e 1890, preocupava-se apenas com os atos equiparados a crimes ou a contravenções penais praticadas pelo ‘menor’<sup>48</sup> e a possibilidade de imputar-lhe a responsabilidade, mediante teoria do discernimento, que consistia numa análise da consciência do adolescente com relação à prática da ação criminosa (PEREIRA, 2008, p. 12).

O Código de Menores de 1927 – também chamado de Código Mello Mattos<sup>49</sup> – previa que a tutela estatal poderia ser despendida às crianças e aos adolescentes que se encontrassem em situação de abandono ou de delinquência<sup>50</sup> e

---

<sup>47</sup> De acordo com André Viana Custódio, era aplicado no Brasil o modelo caritativo-assistencial importado da Europa, conhecido como Rodas dos Expostos, que provavelmente foi um dos modelos assistenciais que mais perdurou na história brasileira, uma vez que a primeira foi criada em 1750 e a última encerrada em 1950 (CUSTÓDIO, 2017, p. 8). Pela Roda dos Expostos a criança era abandonada num mecanismo instalado numa parede ou num muro, que possuía a forma de um tambor ou de uma porta giratória, construída de maneira que aquele que colocava a criança não era visto por aquele que a recebia.

<sup>48</sup> Desde as Ordenações do Reino, a expressão ‘menor’ foi utilizada como categoria jurídica para a designação da criança e do adolescente envolvidos na prática de infrações penais. No Código de Menores de 1927, o termo foi utilizado também para identificar aqueles que se encontrassem em situações de carência material ou moral (VERONESE, 2016, p. 55).

<sup>49</sup> O Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, foi denominado Código Mello Mattos em homenagem ao jurista José Candido de Albuquerque Mello Mattos, que não foi apenas seu idealizador, mas também o 1º juiz de ‘menores’ do Brasil e responsável pela inauguração, em 1923, do Juizado Privativo de Menores da Capital Federal, primeira instituição estatal voltada à assistência de crianças abandonadas.

<sup>50</sup> “[N]o artigo 26 do Código de Menores é possível encontrar oito definições diferentes indicadoras do menor em situação de abandono, entre as quais se destacam: não ter habitação certa, nem formas de subsistência, ter os pais falecidos, desaparecidos ou desconhecidos, e nem ter pessoa responsável por sua guarda e tutela (inciso I); que os pais, tutor ou guardião não tenham condições de garantir a subsistência do menor por condição de pobreza ou que sejam incapazes de cumprir com os deveres do pátrio poder (incisos II e III); que se encontrem em estado habitual de vadiagem, mendicância ou libertinagem (inciso V); que sejam vítimas de maus-tratos, violência e negligência pelos pais ou quem tenha o dever de guarda (inciso VII)”. Pelo dispositivo, percebe-se que a condição de pobreza das

defendia que quanto mais cedo houvesse intervenção sobre o ‘menor’, no sentido do seu tratamento, maiores seriam suas chances de recuperação e integração social (VERONESE, 2016, p. 54). A edição desse código – que, por corporificar leis e decretos datados desde 1902, foi considerado o primeiro da América Latina – foi articulada nas raízes da doutrina jurídica da situação irregular, cujas concepções remontam ao início do século XIX (CUSTÓDIO, 2008, p. 23).

A partir do ano de 1950<sup>51</sup>, esse modelo passou a contrariar substancialmente as ações internacionais, na medida em que, na proteção dos direitos humanos da criança – que passou a ser considerada como indivíduo em desenvolvimento e compromisso de proteção especial –, a Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959 estabeleceu a necessidade da sua Proteção Integral<sup>52</sup>.

Na Declaração de 1959, a Proteção Integral é constituída de dez princípios elementares e fundamentais reconhecidos a todas as crianças, os quais afirmam os seus direitos com base na dignidade e valor do ser humano, a saber, a proteção especial, o desenvolvimento saudável e harmonioso, a utilização dos benefícios da seguridade social – saúde, alimentação, moradia e recreação –, a educação, o reconhecimento de direitos sem distinção ou discriminação, a identidade e a nacionalidade, o melhor interesse da criança, a primazia de socorro e proteção; a proteção contra quaisquer formas de negligência, crueldade e exploração e, por fim, a proteção contra atos de discriminação racial, religiosa ou de qualquer outra natureza (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 106; SOUZA, 2001, p. 59-60).

O movimento internacional de proteção aos direitos das crianças ganhou força no ano de 1979 (Ano Internacional da Criança) quando a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas formou um grupo para a promoção da ampliação dos

---

famílias era motivo para a destituição do poder familiar, passando o Estado a deter a tutela de crianças e adolescentes (LIMA; VERONESE, 2012, p. 32).

<sup>51</sup> Desde a década de 1920, com o comitê especial da Liga das Nações, de 1921, que tratava de assuntos relativos à proteção da criança e proibição do tráfico infantil, e com a Declaração de Genebra dos Direitos da Criança, de 1924 (SOUZA, 2001, p. 58), os direitos humanos das crianças começaram a ser lembrados na esfera internacional, conforme discorreu-se no capítulo anterior. Mas o documento de maior expressividade – a Declaração Universal – somente foi desenvolvido em 1959. E embora da Declaração de Genebra apresentasse indícios da prioridade à criança, previa tratamento diferenciado ao órfão e ao abandonado, motivo pelo qual não se atribui ao referido documento o mérito da fundação da Teoria da Proteção Integral (CUSTÓDIO; VERONSE, 2009, p. 106)

<sup>52</sup> “[A] Teoria da Proteção Integral teve seus primeiros indícios na Declaração de Genebra, de 26 de setembro de 1924, quando a Assembleia da Sociedade das Nações adotou uma Resolução com base na proposta do Conselho da União Internacional de Proteção à Infância, a *Save the Children International Union*, organização não governamental, reconhecendo pela primeira vez em um documento internacional dos direitos da criança.”. (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 105).

direitos relativos às crianças e aos adolescentes, objetivando a proposta do texto da Convenção Internacional dos Direitos da Criança. Esse grupo atuou por toda a década de 1980, coincidindo com a abertura democrática no Brasil e a discussão da nova Constituição Federal (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 107).

Contudo, mesmo diante das mudanças que vinham ocorrendo na esfera internacional, as concepções menoristas se mantinham vigentes no Brasil, que ainda vivia sob um regime ditatorial.

O Código de Menores de 1979<sup>53</sup>, reafirmando as concepções advindas de 1927, adotou, explicitamente, a doutrina da situação irregular, estabelecendo as diretrizes de assistência, de proteção e de vigilância do denominado ‘menor em situação irregular’. (CUSTÓDIO, 2008, p. 24). De acordo com esse diploma legal, o indivíduo com menos de dezoito anos que se encontrasse em situação de abandono, fosse vítima de maus-tratos, de perigo moral ou estivesse desassistido, atuasse com desvio de conduta ou praticasse ato equiparado a uma infração penal (VERONESE, 2016, p. 54-55)<sup>54</sup> era considerado ‘menor em situação irregular’ e passava a sofrer as ações da tutela estatal.

O Código de 1979 tratava dos conflitos já instalados, sem preocupar-se com a prevenção (PEREIRA, 2008, p. 15), justificando-se como uma legislação tutelar, uma vez que tinha como alvo tão somente uma determinada categoria de crianças e de adolescentes, ou seja, aquelas que se encontrassem em situação irregular. E, desse modo, enfatizava a discriminação, na medida em que, no resguardo da superioridade de alguns ou de certos grupos, inferiorizava outros (VERONESE, 2013, p. 48).

Percebia-se a existência de duas visões da infância, uma considerada a partir da representação social daqueles que tinham família, educação e vivências do cotidiano marcadas pelas condições econômicas elitistas, e a outra visão de infância era daqueles (as) representados(as) pelas condutas desviantes, de caráter marginal, alienada ao sistema e desprovida de assistência. (LAMENZA, 2011, p. 11).

No período menorista, portanto, a infância era infamada pela sua condição de pobreza, delinquência, mendicância e perigo (SOUZA, 2016, p. 66). Aplicando-se às crianças e aos adolescentes o conceito de ‘menor’, legitimava-se o reforço de

---

<sup>53</sup> Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979.

<sup>54</sup> Além dos jovens entre dezoito e vinte e um anos nos casos expressos em lei.

políticas públicas de controle social, vigilância e repressão (CUSTÓDIO, 2008, p. 24), já que “[a] criança e o adolescente na ótica menorista eram meros objetos de toda uma ideologia tutelar, de uma cultura que coisificava a infância.” (VERONESE, 2016, p. 52).

O Estado, atuando pela via da violação e da restrição dos direitos humanos, mantinha-se no exercício de um papel autoritário, permitindo que reverberassem as práticas institucionalizantes, caracterizadas pela submissão da criança à condição de objeto, violando e restringindo os seus direitos mais elementares (CUSTÓDIO, 2006, p. 14).

A ideia de centralização consistia no referencial para o modelo de gestão das políticas públicas, que no período de vigência do Código de 1979 era marcada pelo assistencialismo baseado na proteção do abandonado ou infrator (PEREIRA, 2008, p. 17), enquanto que, por outro lado, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário mantinham-se omissos até que, pela prática de infrações ou pela sua exclusão social, as crianças e adolescentes assumissem a condição de objeto de interesse jurídico.

Transformando-se, então, o menino ou a menina em ‘menores em situação de risco’, eram responsabilizados individualmente pela sua própria condição de irregularidade e submetidos às imposições do sistema jurídico que reproduzia a sua exclusão integral, tratando-os como objetos de repressão (CUSTÓDIO, 2008, p. 25).

O controle social<sup>55</sup> era realizado por um Poder Judiciário onipotente e assessorado pelas práticas policiais mais violentas (CUSTÓDIO, 2006, p. 14), resultando em decisões muitas vezes arbitrárias, fundamentadas em critérios subjetivos do julgador e como consequência da discriminação, da desinformação ou da falta de condições institucionais favoráveis à melhor apreciação dos conflitos (PEREIRA, 2008, p. 16).

Consequentemente, um ano antes da publicação da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989), os fundamentos da Proteção Integral foram incorporados pelo ordenamento jurídico brasileiro, com a promulgação

---

<sup>55</sup> A expressão ‘controle social’ se apresenta sob variadas concepções. No texto, trata-se do conceito estabelecido pela criminologia, que o entende como o conjunto de mecanismos e sanções sociais, formais (órgãos de Estado) ou informais (da sociedade, opinião pública), no sentido da submissão dos indivíduos aos padrões normativos.

da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988<sup>56</sup>, admitindo-se a criança e o adolescente sob a perspectiva de sujeitos de direitos e atribuindo-lhes todos os direitos e liberdades humanas.

A Convenção Internacional resultou de um processo de elaboração que durou cerca de dez anos. Por essa razão, antes da sua publicação, os seus fundamentos já se tornavam conhecidos no cenário internacional, de modo que foram antecipadamente incorporados pela Constituição Federal de 1988 em resposta aos inúmeros movimentos sociais<sup>57</sup>, debates, reflexões e propostas que ocorreram no final da década de 1970 e início da década de 1980, os quais “[c]ontribuíram decisivamente para a construção do Direito da Criança e do Adolescente.” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 72).

A Constituição de 1988, estabelecendo a cidadania e a dignidade da pessoa humana como fundamentos do Estado Democrático de Direito (artigo 1º) e tratando da proteção à infância como um direito social (artigo 6º), instituiu a tríplice responsabilidade compartilhada da família, da sociedade e do Estado de assegurar, com prioridade absoluta, os direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes (artigo 227)<sup>58</sup>. Consubstanciou-se em marco significativo do processo de redemocratização do Estado brasileiro e de institucionalização dos direitos humanos (MAZZUOLI, 2010, p. 763), tendo em vista que, a partir de então, o Brasil passou a ratificar os importantes documentos de proteção dos direitos humanos que circulavam no espaço internacional.

Assim, firmou-se a base fundamental do Direito da Criança e do Adolescente, mediante o inter-relacionamento dos princípios e das diretrizes da Proteção Integral, de modo a possibilitar a reunião de valores, dos conceitos, das

---

<sup>56</sup> A Constituição Republicana de 1937, promulgada por Getúlio Vargas, estabeleceu a incumbência de o Poder Público amparar a maternidade e a infância, bem como de proteger a juventude contra toda exploração. A Constituição de 1937 também tratou da proteção à infância e à juventude, considerando-as objeto de cuidados e proteção especial por parte do Estado e tratando do dever dos pais ou responsáveis. A Constituição de 1946 fez apenas referências mais genéricas no que diz respeito à proteção integral dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. A Constituição de 1967, por sua vez, atribuiu à lei ordinária a instituição da proteção da infância e da juventude, excluindo-as do âmbito constitucional (LAMENZA, 2011, p. 4-5).

<sup>57</sup> Dentre os movimentos sociais destaca-se a Pastoral do Menor, o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMRR) e o Movimento Criança Constituinte (LIMA; VERONESE, 2012, p. 51), além da atuação de organizações consolidadas, como a Ordem dos Advogados do Brasil, e as organizações comunitárias, sindicais e assistenciais (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 72).

<sup>58</sup> Importante destacar, apesar de não se tratar do objeto desse estudo, que a categoria ‘jovem’ foi acrescida à redação do artigo 227, da Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional n. 65, de 13 de julho de 2010.

regras, a articulação de sistemas e a legitimidade frente à comunidade científica, dando ensejo a uma mudança paradigmática da compreensão daquele ramo jurídico (CUSTÓDIO, 2008, p.27-28).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (1990)<sup>59</sup>, como resultado de uma grande mobilização social em favor da cidadania infanto-juvenil (LIMA, 2001, p. 151) no mesmo viés, adotou a Proteção Integral. A criança e o adolescente<sup>60</sup> passaram a ser reconhecidos como sujeitos em desenvolvimento e titulares de proteção especial.

No mesmo ano de 1990, o Brasil, por meio do Decreto nº 99.710, de 21 de novembro, ratificou a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989, reafirmando o entendimento de que as crianças e os adolescentes, enquanto detentores de direitos próprios e especiais e na condição de pessoas em desenvolvimento, necessitam de proteção não apenas especializada, mas diferenciada e integral, nos termos do artigo 227 da atual Constituição (VERONESE, 2016, p. 60-61).

Esses dois fatos de grande significado histórico – o ECA e a ratificação da Convenção – “[r]epresentaram a ‘pá de cal’ no sepultamento formal do Direito do Menor, um modelo jurídico totalmente rechaçado pelos princípios do Estado Democrático de Direito e, especialmente, pelo conteúdo do novo texto constitucional, no seu artigo 227” (LIMA, 2001, p. 151).

Com isso, rompeu-se com a concepção doutrinária ‘menorista’, dando azo ao desenvolvimento de políticas públicas envolvendo a ação conjunta da família, da sociedade e do Estado (VERONESE; LUZ, 2006, p. 9-10), sob os fundamentos da Proteção Integral.

A antinomia entre a doutrina da Situação Irregular e a Proteção Integral motivou transformações para além do enfrentamento político entre elas, produzindo, com a colaboração indispensável dos movimentos sociais em defesa dos direitos da infância, a reflexão em diversos campos do conhecimento e proporcionando “[a] cristalização do Direito da Criança e do Adolescente com uma perspectiva diferenciada anunciando reflexos radicalmente transformadores na realidade concreta.” (CUSTÓDIO, 2008, p. 27).

---

<sup>59</sup> Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.

<sup>60</sup> No ordenamento jurídico brasileiro, denomina-se ‘criança’ o indivíduo menor de 12 (doze) anos e ‘adolescente’ o de 12 (doze) até 18 (dezoito) anos, conforme artigo 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O período de transição entre as duas doutrinas é compreendido como o trespassado do modelo de assistencialismo para o de atendimento condigno com a condição peculiar de desenvolvimento das crianças e dos adolescentes (LAMENZA, 2011, p. 10).

Não obstante, esse rompimento não se deu de maneira imediata, perpassando-se da doutrina menorista, numa primeira dimensão, para a doutrina da ambiguidade, numa segunda dimensão. A ambiguidade se mostra na centralidade “[e]ntre os que adotam o discurso menorista sob a falácia de um possível fundamento da proteção integral.” (SOUZA, 2016, p. 66-67).

[O] paradigma da ambiguidade está muito bem representado pelos que, rejeitando por completo o paradigma da situação irregular, não conseguem acompanhar – possivelmente em decorrência da diminuição significativa de práticas discricionárias e paternalistas no trato com crianças – as transformações reais e em potencial resultantes da aplicação consequente do paradigma da proteção integral, que considera a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e, não menos, de responsabilidades. (MÉNDEZ, 2013, p. 9).

Na aplicação da Proteção Integral, torna-se necessária, para o reconhecimento dos direitos de crianças e de adolescentes, a compreensão da sua condição de sujeitos, assim como a garantia das oportunidades indispensáveis ao seu completo desenvolvimento, mediante implementação de “[u]m conjunto de políticas públicas pautadas sobre a égide do princípio da prioridade absoluta.” (SOUZA, 2016, p. 65).

As crianças e os adolescentes, portanto, deixam de ser tratados como objetos passivos, ocupando, tal como os adultos, a condição de titulares de direitos juridicamente protegidos (PEREIRA, 2008, p. 20), assim como também deixam de ser considerados como pessoas inacabadas, passando a ser admitidos como pessoas que já existem, mas que, para o desenvolvimento das suas plenas possibilidades, dependem de um mundo adulto responsável que garanta-lhes o seu crescimento e a concretização dos seus direitos fundamentais (SANTOS; VERONESE, 2015, p. 178).

Nesse viés, Lima (2001, p. 79) esclarece que

[d]o ponto de vista prático, ‘Proteção Integral’ significa que devemos garantir em favor de crianças e adolescentes em geral o gozo ou pleno exercício dos Direitos Fundamentais comuns a toda pessoa humana, dos seus Direitos especiais, bem como o mais adequado atendimento às suas Necessidades Básicas, de modo que lhe sejam asseguradas, em todos os contextos e situações sociais, as melhores condições para o seu desenvolvimento integral (físico, mental, moral, espiritual e social), em condições de liberdade e dignidade.

A centralidade na criança e no adolescente é pressuposto indispensável ao exercício dos direitos sociais e dos direitos de liberdade, segundo os ordenamentos jurídico-políticos de matiz garantista (SANTOS; VERONESE, 2015, p. 177). E, apesar de, no Brasil, não haver possibilidade de se afirmar a existência de um Estado de bem-estar Social<sup>61</sup>, os direitos sociais e suas garantias correspondentes estão previstas no texto constitucional, sendo a Proteção Integral amparada pela teoria garantista<sup>62</sup> em seus elementos essenciais (SOUZA, 2016, p. 24).

A Proteção Integral é compreendida, tradicionalmente, como uma doutrina (VERONESE, 1999, p. 88; SOUZA, 2001, p. 71; RAMIDOFF, 2007, p. 20), notadamente por contrapor a doutrina da situação irregular. Todavia, é também fortemente admitida como uma teoria, na medida em que se consubstancia na base teórica essencial do ramo jurídico do Direito da Criança e do Adolescente (CUSTÓDIO, 2008, p. 28-29) e engloba vertentes não apenas jurídicas, mas também de outras ciências.

Considerando-se, entretanto, que a sua incorporação pelo ordenamento jurídico ensejou a ruptura de um modelo que se perpetuou desde a década de 1920, pode ser apreendida como um verdadeiro paradigma, na medida em que consiste em uma definição nova e mais rígida no campo de estudos, com aptidão para afetar a existência da concepção anterior e convergir os seus adeptos (KUHN, 1998, p. 39).

Com a incorporação da Proteção Integral pelo ordenamento jurídico brasileiro, que surgiu “[c]om força capaz de varrer todos os pressupostos teóricos da doutrina da situação irregular”, não só contestando a sua validade científica, mas também formulando um conjunto de conceitos operacionais, regras e sistemas integrados próprios (CUSTÓDIO, 2008, p. 23), rompeu-se com o menorismo,

---

<sup>61</sup> “[O] Estado de bem-estar social, inserido no modelo de Estado social, caracteriza-se pelo processo de formação dos serviços e política de proteção social, aparecendo com maior expressão após 1940, ou seja, no pós-Segunda Guerra Mundial” (SOUZA, 2016, p. 30). O Estado de bem-estar social ou *Welfare State* trata-se de um modelo de atuação estatal fundado na garantia do bem estar básico a todos os cidadãos. Diferentemente do modelo liberal, no modelo de bem-estar social os direitos não se encontram relacionados à comprovação de necessidade econômica, uma vez que propõe a desmercadorização ou desmercantilização, ou seja, o oferecimento de benefícios básicos a todos, independentemente da atuação ou desempenho no mercado de trabalho (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 1-14).

<sup>62</sup> A doutrina jurídico-política denominada pelo termo “garantismo” foi difundida internacionalmente pela atividade científica, cultural e civil de Luigi Ferrajoli, pela sua obra ‘Diritto e ragione: teoria del parantismo penale’ (1989), a qual é incluída entre os clássicos da história do pensamento jurídico. Na obra, o garantismo é compreendido como uma teoria do direito penal de proteção dos direitos fundamentais, ou seja, “[c]omo um sistema de garantias idôneo a minimizar a violência da sociedade: a criminal, dos indivíduos singulares, e a institucional, dos aparatos repressivos” (IPPOLITO, 2008, p. 36).

estabelecendo-se uma nova concepção acerca da criança e do adolescente e, mais, dando ensejo ao surgimento de um novo ramo do Direito.

Desse modo, admite-se que “[a] proteção integral se institui como novo paradigma para ruptura da corrente menorista”, uma vez que, findando os velhos dogmas, motivou uma nova compreensão da dinâmica da infância e sua família, articulada com a necessidade de políticas sociais públicas, consubstanciando-se no marco teórico fundamental do Direito da Criança e do Adolescente (SOUZA, 2016, p. 66-67).

[A] construção de um novo ordenamento jurídico que se ocupasse seriamente dos direitos da infância e da adolescência era de caráter imprescindível, pois havia uma necessidade fundamental de que estes passassem da condição de menores, de semicidadãos, para a de cidadão, e mais, trouxe a grande possibilidade de construirmos o paradigma de sujeitos, em oposição à ideologia e de toda uma práxis que coisificava a infância (VERONESE, 2013, p. 50).

A proteção integral encontra-se sistematizada e sintetizada no artigo 227 da Constituição Federal, que, ao mesmo tempo, determina a adoção de medidas de proteção dos direitos humanos da criança e do adolescente e preceitua limitações e restrições que ameace, coloque em risco ou viole esses direitos, verificando-se, portanto, sua dupla dimensão estratégico-metodológica (RAMIDOFF, 2007, p. 21) e suas vertentes positiva e negativa.

No atendimento da vertente positiva, a família, a sociedade civil e o Estado<sup>63</sup> têm o dever de zelar pela proteção e defesa dos interesses de crianças e de adolescentes, não objetivando a formação da sociedade no futuro, mas, sim, recriando-a com vistas à população infanto-juvenil da atualidade. Enquanto que no cumprimento da negativa, o dispositivo constitucional atribui à tríade a responsabilidade de impedir ameaças, risco ou violações aos direitos das crianças e dos adolescentes.

A Proteção Integral, enquanto fundamento ideológico do Direito Positivo e incompatível com a tradição menorista, tem por eixos fundamentais (LIMA, 2001, p. 145):

---

<sup>63</sup>De acordo com Francismar Lamenza (2011, p. 13), o dispositivo diz respeito ao princípio da cooperação, considerando todos responsáveis pelo atendimento adequado das necessidades básicas da criança e do adolescente, tendo em vista a sua condição de pessoas em desenvolvimento. “[O] paradigma da proteção integral dos infantes e jovens é estabelecido numa tomada de atitudes positivas, amplas e irrestritas por todos os envolvidos nesse processo ligado intimamente à vida das crianças e dos adolescentes, de modo que não se excluam quaisquer gestos tendentes a assegurar seus direitos fundamentais (LAMENZA, 2011, p. 20).

- (i) a afirmação do valor intrínseco da criança como ser humano;
- (ii) o reconhecimento da criança e do adolescente como titulares de Direitos Fundamentais, gerais e especiais, na condição peculiar de pessoas em desenvolvimento;
- (iii) o reconhecimento do caráter prospectivo, o sentido de que ela é portadora da continuidade do seu povo e da espécie humana;
- (iv) o reconhecimento de que a criança é portadora de vulnerabilidade especial, o que a torna merecedora de proteção integral por parte da família, da sociedade em geral e do poder público (LIMA, 2001, p. 145).

Na construção de uma nova cultura de proteção da infância e da adolescência, a Proteção Integral opera um reordenamento institucional, atribuindo responsabilidades, antes sonegadas, à família, à sociedade, ao mercado e ao Estado (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 111).

Esse sistema jurídico-positivo representado pelo Direito da Criança e do Adolescente é marcado pelo caráter emancipatório e pelo pressuposto democrático da legalidade, não se harmonizando com as concepções tradicionais jurídicas, na medida em que não visualiza o Direito como um instrumento de controle social ou de manutenção das estruturas de poder, mas sim como um conteúdo material de atitudes, procedimentos e hábitos individuais e coletivos, fundamentado e eticamente comprometido com o cuidado das crianças e dos adolescentes (LIMA, 2001, p. 152).

Nesse sentido, há que se pensar sobre o Direito da Criança e do Adolescente levando-se em consideração a sua dimensão jurídica – referente ao arcabouço normativo nacional e internacional –, a sua dimensão política – segundo a qual o Estado brasileiro deve implementar políticas públicas objetivando o cumprimento dos pactos estabelecidos com os organismos internacionais e nacionais –, e a sua dimensão social – pela qual a sociedade deve perceber a criança e o adolescente pelo que são no momento presente e não pelo que serão no futuro (SOUZA, 2016, p. 75-76). Pela construção do Direito da Criança e do Adolescente, a partir da Proteção Integral, opera-se um processo de reordenamento estratégico no campo das políticas públicas, a fim de inserir as crianças e adolescentes no alcance real da satisfação dos seus direitos fundamentais (RAMIDOFF, 2007, p. 13).

Desse processo de reordenamento institucional emana a desjudicialização das práticas administrativas, mudanças de conteúdo, método e gestão, integração dos princípios constitucionais da descentralização político-administrativa e democratização na efetivação dos direitos fundamentais (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 107), para os quais é imprescindível a ação articulada da família, do Estado

e da sociedade no sentido da implementação permanente dos direitos das crianças e dos adolescentes (LIMA; VERONESE, 2012, p. 55).

O Direito da Criança e do Adolescente, com a incorporação do paradigma, passou a ser constituído de uma série de princípios e regras (e valores) que possuem a função básica de garantir a proteção integral e, conseqüentemente, a materialização dos direitos fundamentais (LIMA, 2001, p. 107) que lhes são assegurados constitucional e legalmente.

Os princípios e as regras são conceituados no âmbito da Teoria Geral do Direito de maneiras diferenciadas, inexistindo consenso entre os doutrinadores. A análise de suas similitudes ou diferenças não se mostra necessária à continuidade da presente pesquisa, bastando apenas sua categorização objetivando melhor compreensão da temática.

Na perspectiva de Robert Alexy, os princípios e as regras são espécies de normas. Aqueles compreendidos como mandamentos de otimização, uma vez que ordenam que algo seja realizado na medida mais ampla possível com relação às possibilidades fáticas ou jurídicas e, estas, consideradas como mandamentos definitivos, podem apenas ser cumpridas ou não, ou seja, quando válidas, ordenam fazer exatamente o que pede, nem mais, nem menos (ALEXY, 2008, p. 74).

A distinção entre princípios e regras estabelecida por Ronald Dworkin, por outro lado, influenciou fortemente as teorias procedimentalistas no sentido de não serem mais admitidos como espécies do gênero 'normas jurídicas'. Os princípios, considerados como questões de fundamento, não dependem de positivação em lei, ou seja, são padrões normativos exteriores ao direito positivo. As regras, por sua vez, consistem em normas jurídicas do direito positivo, ou seja, em mandamentos que expressamente impõem direitos e obrigações (SIMIONI, 2011, p. 206).

De fato, não se pode confundir princípios com regras, visto que aqueles têm o condão de contribuir para a tomada de decisões, enquanto que estas descrevem condutas a serem adotadas no estabelecimento de obrigações, permissões ou proibições (ÁVILA, 2011, p. 71).

O Direito da Criança e do Adolescente apresenta estrutura e funcionalidade duplamente sistêmica, uma vez que é aberto e ordenável pelos princípios estruturantes e concretizantes da Proteção Integral e, ao mesmo tempo, é fundado em regras (e valores) oriundos do sistema de direitos jurídicos fundamentais, que,

expresso na Constituição Federal de 1988, espelha a visão garantista do Direito com o qual o Estado Democrático de Direito é comprometido (LIMA, 2001, p. 107-108).

### 3.2 OS PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES E CONCRETIZANTES COMO PRESSUPOSTOS PARA A FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Os princípios que sustentam o Direito da Criança e do Adolescente são classificados por Lima (2001, p. 157-161) em estruturantes, por fornecerem parâmetros para a atribuição do sentido jurídico fundamental das normas e para a resolução de conflitos entre princípios, e em concretizantes, por servirem para possibilitar a concretização dos primeiros.

Os princípios estruturantes contêm “[a]s referências teleológicas e axiológicas que determinam, nos casos de antinomias, sua superioridade em face de outras normas (outros princípios, regras jurídicas)”, consistindo, portanto, em diretrizes metodológicas que atuam na manutenção da organização, da unidade e da coerência do sistema jurídico dos direitos infanto-juvenis (LIMA, 2001, p. 156-157). Tratam-se dos princípios da vinculação à proteção integral, da universalização, do caráter jurídico garantista e do interesse superior da criança e do adolescente.

Os princípios concretizantes, por sua vez, possuem a função básica de densificação ou concretização dos princípios estruturantes, subordinando-se e complementando-se a estes numa relação lógico-formal e lógico-material. Consistem nos princípios da prioridade absoluta, da descentralização político-administrativa, da participação popular, da humanização no atendimento, da despolicialização, da desjurisdicionalização, da proporcionalidade, da ênfase nas políticas sociais públicas, da interpretação teleológica e axiológica, da especialização técnico-profissional e da integração operacional dos órgãos do Poder Público envolvidos na aplicação do Direito da Criança e do Adolescente (LIMA, 2001, p. 161-163).

Não obstante à sistematização do Direito da Criança e do Adolescente pelo entrelaçamento dos referidos princípios, a internalização do paradigma depende da formulação de uma estrutura jurídica transdisciplinar, uma vez que os direitos de crianças e de adolescentes se reafirmam, de modo a assegurar o seu melhor interesse e para a produção de novas práticas sociais e políticas, nas ciências como a

Sociologia, a Pedagogia, a Ciência Política e a Psicologia. Não se constrói, portanto, apenas a partir de uma legislação específica, mas emerge antes e para além da legislação estatutária (SOUZA, 2016, p. 76-77).

Todos os princípios que estruturam e concretizam a Proteção Integral são de extrema importância e apresentam-se de forma articulada e integrada entre si, assim como as contribuições teóricas das demais ciências, que fomentam a dinâmica do Direito da Criança e do Adolescente.

Para tanto, todas as pessoas e instituições públicas e privadas envolvidas nesse reordenamento estabelecido pelo Sistema de Garantias, a fim de exercerem suas funções em rede, precisam ter em mente os princípios que fundamentam a Proteção Integral, notadamente os estruturantes da vinculação ao paradigma, da universalização, do caráter jurídico garantista e do melhor interesse da criança, além dos concretizantes da prioridade absoluta, da descentralização, da participação popular, da desjudicialização, da despoliciação, da humanização e da ênfase nas políticas sociais básicas.

O princípio da vinculação à Proteção Integral é compreendido como o primeiro e mais importante, na medida em que se situa no plano mais elevado da pirâmide normativa por consistir no princípio que precipuamente expressa o significado do novo Direito da Criança e do Adolescente. Trata-se da diretriz hermenêutica de todo o sistema de princípios e regras no qual se funda o direito infanto-juvenil, à qual compete a tarefa de garantir a sua organização e unidade, bem como de refletir o seu conteúdo nas ações voltadas à sua implantação e aperfeiçoamento (LIMA, 2001, p. 179).

Esse princípio provém da ruptura paradigmática representada pela Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), incorporada pelo Estado Democrático de Direito brasileiro pela Constituição Federal de 1988, conforme já abordado na presente dissertação.

[U]m dos componentes éticos e jurídicos fundamentais da Doutrina Jurídica da Proteção Integral é o reconhecimento de que a Criança e o Adolescente, enquanto pessoas em desenvolvimento, são portadores de um valor humano inestimável. Além disso, o fato de que, por sua maior vulnerabilidade e pelo sentido prospectivo de sua existência – representando objetivamente a continuidade do seu povo e da própria humanidade – são portadores de necessidades específicas, que os torna titulares de Direitos Fundamentais especiais, ao lado dos direitos fundamentais comuns a toda pessoa humana (LIMA, 2001, p. 175).

Pelo princípio da vinculação à Proteção Integral entende-se que todas as crianças e adolescentes possuem direitos próprios e especiais desinentes da sua condição de pessoas em desenvolvimento, necessitando, desse modo, de proteção especializada, diferenciada e integral. Assim, da base doutrinária na qual se funda a atual Carta Constitucional, denota-se que, a partir de 1988, as crianças e os adolescentes brasileiros passam a ser sujeitos de direitos (VERONEZE, 2015a, p. 33).

Da vinculação à Proteção Integral constante do texto constitucional (artigo 227) extrai-se o princípio da tríplice responsabilidade, pelo qual a família, o Estado e a sociedade possuem o dever conjunto de estabelecer todos os meios necessários para a efetivação e a garantia dos direitos da criança e do adolescente (CUSTÓDIO, 2006, p. 17), sempre, prioritariamente, em relação a todos os demais e em observância ao seu melhor interesse.

Esse princípio reveste-se da “[d]imensão de solidariedade porque cabe a todos, na prática das relações cotidianas, resguardar os direitos da população infantil.” (SOUZA, 2016, p. 79).

[N]ão apenas a família é responsável, com a atribuição inicial dos valores fundamentais a respeito do bem agir no meio comunitário. Temos a obrigação concorrente por parte do Estado, na condição de ente com poder superior, que atuará sempre que houver necessidade, e da sociedade, na qualidade de agente cooperativo, e todos com o objetivo comum de propiciar aos infantes e jovens um ambiente sadio e livre de riscos de toda espécie. (LAMENZA, 2011, p. 14).

O princípio do interesse superior ou do melhor interesse da criança<sup>64</sup>, como exposto no capítulo anterior, determina que nas ações praticadas por instituições públicas ou privadas deve ser considerado, primordialmente, o interesse da criança, conforme previsto no artigo 3º, 1, da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança.

Pela ratificação da Convenção pelo Brasil, o princípio foi incorporado pelo ordenamento jurídico brasileiro, representando um norteador importante para a modificação das legislações internas no que diz respeito à proteção da infância (PEREIRA, 2008, p. 46).

---

<sup>64</sup> A doutrinadora Tânia da Silva Pereira (2008, p. 46) opta pelo conceito qualitativo do ‘melhor interesse’, com base no conteúdo da Convenção Internacional, bem como na orientação constitucional e infraconstitucional adotada no ordenamento jurídico brasileiro. Segundo a autora, o princípio tem “[o]rigem no instituto do *parens patriae* utilizado na Inglaterra como uma prerrogativa do Rei e da Coroa a fim de proteger aqueles que não podiam fazê-lo por conta própria.” (2008, p. 42).

Constituindo-se, portanto, “[e]m ferramenta garantista na promoção de direitos de crianças e adolescentes que estrutura o princípio da prioridade absoluta.” (SOUZA, 2016, p. 68), o melhor interesse da criança deve orientar todas as ações da família, da sociedade e do Estado, direcionando para que sejam consideradas por ocasião da tomada de decisões, as oportunidades e facilidades que melhor atinjam aos interesses infantis (CUSTÓDIO, 2008, p. 33).

Por este princípio, “[t]odos os atos relacionados ao atendimento das necessidades da criança e do adolescente devem ter como critério a perspectiva dos seus melhores interesses.” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 115), ou seja, tanto o legislador quanto o aplicador do direito devem primar pelo amplo resguardo dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes em maior grau possível, sem submeterem-se aos seus subjetivismos interpretativos (AMIN, 2018a, p. 77).

O princípio do melhor ou superior interesse da criança não deve ser confundido com um direito subjetivo que reúne os direitos fundamentais constitucional e estatutariamente previstos. Os direitos fundamentais estão previstos nas regras constitucionais e estatutárias a serem observadas pela família, pela sociedade e pelo Estado, enquanto que o melhor ou superior interesse, apesar de seu caráter cogente, caracteriza-se como um princípio (e não numa regra).

Consubstancia-se em “[e]lemento importante para a compreensão da doutrina da proteção integral, mas com esta não se confunde.”, uma vez que a doutrina envolve muitos outros elementos, enquanto que o princípio apresenta conteúdo mais restrito e refere-se à sobreposição, nos casos concretos em que há colisão, dos interesses infanto-juvenis (SANTOS, 2007, p. 23).

Não obstante, a aplicação desse princípio enfrenta dificuldades na medida em que “[a] falta de clara definição para o princípio, aliada a um eventual poder discricionário de amplas dimensões do Juiz” pode ensejar resultados injustos e comprometimento das decisões (PEREIRA, 2008, p. 48).

O princípio da universalização também é estruturante da Proteção Integral e, pela sua aplicação, dá-se a inclusão da criança e do adolescente sob o manto protetivo do Direito da Criança e do Adolescente, admitindo-se a reivindicação e a efetivação do catálogo de direitos infanto-juvenis a todos, independentemente de questões raciais, culturais, econômicas e sociais. Rompe-se em definitivo, então, com a velha diferenciação entre “menor” (ou irregulares, de famílias despossuídas) e

“criança” (ou regulares, de famílias com recursos materiais) perpetuada durante o período menorista (LIMA, 2001, p. 181-182; CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 114).

No sentido da universalização dos direitos sociais, o Direito da Criança e do Adolescente encontra seu caráter jurídico-garantista (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 115), dependendo aqueles, para que se tornem realidade, não apenas de uma prestação positiva por parte do Estado, mas também da postura pró-ativa, no sentido da reivindicação e da construção das políticas públicas, por parte da família e da sociedade, às quais é atribuído, juntamente com o Estado, o múnus de asseverar a efetivação dos direitos fundamentais infanto-juvenis (CUSTÓDIO, 2008, p. 32).

A universalidade é admitida como um princípio estruturante da Proteção Integral (LIMA, 2001, p. 188), sendo

[a]firmada no Estatuto, justamente em contraposição à doutrina jurídica anterior, que escolhia como alvos do Estado, através do Direito, apenas determinados sujeitos: os pobres ou aqueles com ‘desvio de conduta’ ou, ainda, como autoria de atos anti-sociais e intervinha sobre os mesmos sem garantir-lhes direitos fundamentais. (SANTOS, 2007, p. 23).

Pelo princípio estruturante do caráter jurídico garantista, compreende-se que, em virtude das características éticas, jurídicas e políticas do referido ramo jurídico, o garantismo jurídico é uma alternativa teórica compatível e imanente, uma vez que propõe uma “[p]rofunda revisão dos fundamentos teórico-dogmáticos e teóricos-doutrinários da cultura jurídica de matriz positivista.” (LIMA, 2001, p. 189).<sup>65</sup>

Por esse princípio depreende-se que o Estado brasileiro, ao admitir a centralidade da pessoa humana, os direitos e as garantias individuais, sociais e transindividuais por seu sistema normativo, vincula-se por intermédio das suas três funções estatais (executiva, legislativa e judiciária) também no que diz respeito ao Direito da Criança e do Adolescente (SANTOS; VERONESE, 2015, p. 169). Acerca da vinculação à teoria garantista, discorrer-se-á no próximo tópico da presente dissertação, que trata do Sistema de Garantias.

---

<sup>65</sup> O garantismo desenvolvido por Luigi Ferrajoli consiste, em síntese, em uma teoria jusfilosófica que pode ser compreendida de três formas distintas e correlacionadas entre si: como um modelo normativo de Direito, como uma teoria crítica do Direito e como uma filosofia política. Conforme Lima (2001, p. 189-190), o garantismo colide frontalmente com a concepção formal ou materialmente acrítica do Direito e do Estado, promovendo novas bases para um imaginário jurídico-político adequado ao nosso tempo e desprendido do modelo teórico sistemático-avaliativo segundo o qual as normas jurídicas possuem valor intrínseco, valendo tão somente porque estão em vigência, independentemente do seu conteúdo (LIMA, 2001, p. 189-190).

Entre os princípios concretizantes, destaca-se o da prioridade absoluta, intrinsecamente relacionado com o interesse superior (CUSTÓDIO, 2008, p. 34) na medida em que “[e]stabelece primazia em favor das crianças e dos adolescentes em todas as esferas de interesse.”, determinando que os direitos das crianças e dos adolescentes devem preponderar, não admitindo indagações ou ponderações (AMIN, 2018a, p. 68).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (artigo 4º) prevê que a garantia de prioridade absoluta consiste na primazia do recebimento de proteção e socorro em quaisquer circunstâncias, do atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; na formulação e na execução das políticas sociais públicas e, ainda, na destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

O princípio diz respeito, portanto, à proteção e socorro das crianças e dos adolescentes em quaisquer circunstâncias e de maneira prioritária, tanto pela família, quanto pela sociedade e pelo Estado, com enfoque na concretização da Proteção Integral. Também, por força deste princípio, os direitos das crianças e dos adolescentes preponderarão sobre os demais quando se estabelecerem relações de conflito entre direitos, ainda que envolvendo direitos fundamentais.

[A]lém de servir como critério interpretativo na solução de conflitos, o princípio da prioridade absoluta reforça verdadeira diretriz de ação para a efetivação dos direitos fundamentais, na medida em que estabelece a prioridade na realização das políticas sociais públicas e a destinação privilegiada dos recursos necessários à sua execução (CUSTÓDIO, 2009, p. 34).

O referido princípio possui tríplice função, pois dirige-se à sociedade com relação ao seu dever de fiscalizar, escolher governantes e acompanhá-los atentamente; à família, que não só é responsável pela educação, guarda e sustento, mas, também, deve exigir do Poder Público o atendimento do princípio na efetivação dos direitos infantis; e aos Poderes Públicos – executivo, legislativo e judiciário - que devem pautar suas funções em conformidade com os mandamentos do artigo 4º do Estatuto (SANTOS; VERONESE, 2015, p. 178).

O princípio da prioridade absoluta concretiza o do interesse superior da criança e do adolescente, reafirmando a mudança estatal com relação a sua responsabilidade pelas crianças e pelos adolescentes, (SOUZA, 2016, p. 79), derivada do reconhecimento da sua condição de sujeitos de direitos, devendo ser

admitido como norma constitucional de eficácia plena e imediata<sup>66</sup> (SILVEIRA; VERONESE, 2015, p. 130).

O desafio do reconhecimento do princípio não está na gramaticidade da norma – que é clara ao estabelecer preferência dos direitos infanto-juvenis sem quaisquer restrições –, mas na vontade política, uma vez que os governantes se mantêm omissos no que diz respeito ao atendimento dos interesses das crianças e dos adolescentes sob o discurso da sua programaticidade (SILVEIRA; VERONESE, 2015, p. 117 e 130).<sup>67</sup>

O princípio da ênfase nas políticas sociais básicas objetiva o reordenamento institucional mediante o estabelecimento de um conjunto de serviços, não apenas para o atendimento das necessidades infanto-juvenis e das suas famílias, mas, também, para a efetivação dos seus direitos fundamentais por intermédio da realização de políticas públicas de promoção e de defesa de direitos. Além disso, conclama o caráter emancipatório das políticas públicas, desvinculadas das práticas assistencialistas e clientelistas (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 117).

Para a implementação da políticas públicas há que se atender ao princípio da descentralização político-administrativa, pelo qual estas devem ser realizadas no lugar onde vivem as pessoas, conforme determina o Estatuto da Criança e do Adolescente (artigo 86), devendo estar “[a]companhada de canais democráticos de participação popular, capazes de reivindicar a continuidade e permanência das ações neste campo.” (CUSTÓDIO, 2008, p. 35).

Compreende-se, por descentralização político-administrativa, “[a] distribuição do poder por todas as entidades federativas, que, atuando de forma harmônica e complementar, responsabilizam-se pela definição e pela execução da política de atendimento.” (TAVARES, 2018a, p. 488).

Pelo princípio da descentralização há que se representar toda a lógica sócio-assistencialista e protetiva para a infância, reformulando-se o papel das políticas

---

<sup>66</sup> De acordo com a classificação de José Afonso da Silva (2002, p. 86-89), as normas constitucionais, segundo seus efeitos e limites de exequidade, são consideradas como (a) de eficácia plena e aplicabilidade direta (produzem todos os efeitos a partir da sua entrada em vigor), (b) de eficácia contida e aplicabilidade direta (deixam margem à atuação estatal) e (c) de eficácia limitada (dependem de norma que as regule).

<sup>67</sup> “[P]or absoluta prioridade, entende-se que, na área administrativa, enquanto não existem creches escolas, postos de saúde, atendimento preventivo e emergencial às gestantes, dignas moradias e trabalho, não se deveriam asfaltar ruas, construir praças, sambódromos, monumentos artísticos, etc., porque a vida, a saúde, o lar, a prevenção de doenças são mais importantes que as obras de concreto que ficam para demonstrar o poder do governante.” (LIBERATI, 1999, p. 45).

sociais e prevendo a integração operacional de todo o sistema de garantia de direitos, sob a perspectiva do trabalho em rede e mediante cooperações múltiplas entre os vários atores sociais (LIMA; VERONESE, 2012, p. 117).

Pelo princípio da participação popular entende-se que, para a constituição, afirmação, implementação e aperfeiçoamento constante de um sistema de garantias de direitos humanos fundamentais de crianças e adolescentes, é necessário o envolvimento permanente da sociedade civil nos Conselhos de Direitos (criados nos três níveis político-administrativos da Federação); na execução direta das políticas de atendimento praticadas pelos Conselhos Tutelares municipais; em Juízo, em qualquer instância ou Tribunal, na defesa preventiva ou corretiva dos direitos difusos de crianças e de adolescentes; e, também, na defesa jurídico-processual por meio de ações individuais mediante provocação do Ministério Público (LIMA, 2001, p. 254-255). Consiste, portanto, “[n]o chamamento da sociedade a colaborar no processo de formulação das políticas públicas, bem como controlar as ações governamentais em todos os níveis.” (TAVARES, 2018a, p. 488).

Esse princípio “[i]mplica, para além de outros aspectos, à valorização e à aceitação de sua voz e sua participação nos seus quotidianos, ou seja, nos diversos ‘mundos’ que a rodeiam e onde está inserida.” (SOARES; TOMÁS, 2004, p. 143), assim como também visa ao estabelecimento de formas de participação ativa e crítica na elaboração das políticas públicas (CUSTÓDIO, 2008, p. 36).

[O] reconhecimento de direitos fundamentais da criança e do adolescente se fez acompanhar também por uma verdadeira política de direitos, com um sistema próprio e particular destinado à sua efetivação, por meio de uma práxis jurídica e ação transformadora da sociedade civil, estimulando o reforço e a capacidade de atuação cidadã com os quais se relaciona diretamente, exigindo a atuação diferenciada das organizações e instituições sociais (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 111).

Os princípios da descentralização e da participação são os dois grandes princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente, ao quais é necessário impulsionar. O primeiro, por meio de uma melhor divisão de tarefas e esforços entre os entes federativos no que diz respeito ao cumprimento dos direitos sociais e o segundo na “[a]tuação sempre progressiva e constante da sociedade em todos os campos de ação.” (VERONESE, 2016, p. 64).

Pelo princípio da desjurisdicionalização, a tutela sobre a infância deixa de ser exclusivamente do Poder Judiciário, que é afastado da função jurídico-assistencial, assumindo o compromisso à atuação quando não for possível a

concretização de direitos. Por outro lado, ao Poder Executivo é atribuída a promoção dos serviços necessários ao atendimento e, partilhada concomitantemente com a família e com a sociedade, a responsabilidade pela proteção aos direitos humanos e fundamentais das crianças e dos adolescentes (CUSTÓDIO, 2008, p. 37; LIMA, 2015, p. 186).

Pelo princípio da humanização, entende-se que a sociedade em geral e o Poder Público possuem o dever jurídico de visualizar toda criança e todo adolescente como pessoas em desenvolvimento, garantindo a efetividade adequada aos seus direitos humanos e fundamentais.

O princípio da humanização deve orientar as decisões do Direito da Criança e do Adolescente na medida em que figura como “[i]nstrumento destinado à redefinição dos padrões de organização e funcionamento da sociedade brasileira, tendo por referência os valores fundamentais da criança e do adolescente na condição peculiar de pessoas em desenvolvimento” (LIMA, 2001, p. 313), além de consistir numa das referências valorativas fundamentais do sistema jurídico da Convenção sobre os Direitos da Criança (LIMA, 2001, p. 315)

Corolário da Proteção Integral e do princípio da humanização, o princípio da despoliciação está ligado à descriminalização, uma vez que é responsável pela elevação do patamar de efetivação dos direitos infanto-juvenis, substituindo as práticas repressivas e de controle social por políticas públicas de promoção e proteção da criança e do adolescente consubstanciando-se numa autêntica contracultura ao passado menorista (LIMA, 2001, p. 293-294; CUSTÓDIO, 2008, p. 37).

[N]o que se refere especificamente ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente, trabalhar com a ‘despoliciação’ quer dizer pensar num sistema de instituições jurídicas e sociais, gestão de políticas públicas e de programas de atendimento e de procedimentos, livre da ótica sócio-penal. Nesta hipótese, mesmo quando for indispensável o enfoque ou a intervenção policial, as ações de poder de polícia, subordinadas ao caráter da excepcionalidade, serão desprovidas da cultura da violência que costumeiramente as acompanha, a pretexto de efetivação da ordem pública (LIMA, 2001, p. 294).

Contudo, a organização sistemática dos princípios em estruturantes e concretizantes não é pacífica entre os autores da área, resultando na compreensão acerca das atribuições e das competências no Sistema de Garantias de Direitos de maneiras diferenciadas (SOUZA, 2016, p. 17).

De acordo com a Convenção sobre os Direitos das Crianças, conforme capítulo anterior, da Proteção Integral emanam quatro princípios orientadores ou

premissas nas quais o restante dos direitos devem se basear: a) o princípio do interesse superior da criança; b) o direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento; c) o princípio da não-discriminação; e d) o princípio da participação (MORLACHETTI, 2014, p. 28; BOZZI, 2011, p. 109).

Da análise conjunta dos princípios, entretanto, extrai-se que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de, com prioridade absoluta sobre todos e quaisquer outros interesses, defender os das crianças e dos adolescentes por intermédio do seu envolvimento efetivo nos órgãos e instituições criados e mantidos pelos Municípios, pelos Estados e pela União, bem como frente ao Poder Judiciário.

### 3.3 O SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A administração pública no Brasil foi marcada por três períodos distintos desde a colonização portuguesa até os dias atuais, passando pelo patrimonialismo, do Brasil Colônia até a República Velha (1930), no qual os interesses sociais confundiam-se com os públicos e, como não havia distinção entre a esfera econômica e a política, ocorria a apropriação do patrimônio estatal por parte dos representantes do Estado; pela burocratização, destacada por maior impessoalidade, pelo estabelecimento da hierarquia e de normas à atividade estatal, configurando-se numa mistura de modernização com populismo<sup>68</sup>, que estendeu-se até a década de 1990; e pela gestão gerencial, com enfoque para a introdução de práticas gerenciais privadas na administração pública, visando agilidade e direcionamento para os resultados (LESCURA; FREITAS JR.; PEREIRA, 2013, p. 1). Contudo, características do patrimonialismo ainda persistem na administração pública da atualidade.

As políticas públicas, entretanto, impulsionadas pela transição democrática, passaram a ser destaque na década de 1980 (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 532), na medida em que, com uma maior amplitude e de maneira mais concreta, nasceram os direitos sociais, passando a dirigirem-se não só contra o

---

<sup>68</sup> O exemplo apresentado pelos autores diz respeito à admissão mediante concurso público e planos de carreira e promoções com base na meritocracia para os altos escalões da administração pública, enquanto que, para os médios e inferiores, a admissão se dava de forma clientelista e as promoções levavam em conta o tempo de serviço (LESCURA; FREITAS JR.; PEREIRA, 2013, p. 6).

Estado, mas a todo sujeito que impeça o seu real exercício (KOTLINSKI; GIULIANIS, 2012, p. 309).

A depender do modelo de Estado, o estabelecimento das políticas públicas dá-se de maneira diferente e, assim, a sua análise, objetivando a melhor compreensão do funcionamento das instituições políticas assim como das complexidades que envolvem a vida política atual, percorre caminhos também diversos. Ou seja, não só a investigação dos resultados, mas também a formulação das próprias políticas (*policies*), possibilitando o melhor entendimento dos processos (*politics*) e do aparato institucional (*polity*) (SCHMIDT, 2008, p. 2308-2309) é realizada de maneira diferente.

As políticas públicas podem ser conceituadas de variadas maneiras, mas, de modo geral, as definições convergem para o conjunto de ações do governo apto à produção de determinados efeitos (SCHMIDT, 2008, p. 2311), no sentido da resolução de um problema reconhecido como público na agenda governamental (SUBIRATS *et al*, 2008, p. 33). Na perspectiva de Teixeira (2002, p. 2), as políticas públicas são

[d]iretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

Pela abordagem estatista ou estadocêntrica, as políticas públicas são consideradas como monopólio do Estado, enquanto que pela perspectiva multicêntrica ou policêntrica, as políticas públicas também podem ser realizadas por organizações privadas, não governamentais ou redes envolvendo atores privados e públicos (SECCHI, 2013, p. 2-3).

Consistem, portanto, no complexo de ações e omissões praticadas pelo Poder Público ou organizações não governamentais, seja por meio de leis, de programas e/ou captação de recursos, objetivando determinado resultado à sociedade, ou seja, “[i]nstrumentos de ordem político-administrativa a serviço da população que visem aprimorar ou melhorar a sua qualidade de vida de modo geral.” (LIMA, 2015, p. 208).

Nesse caso, na elaboração de uma política pública, há que se estabelecer “[q]uem decide o quê, quando, com que consequências e para quem.” (TEIXEIRA,

2002, p. 2), levando-se em consideração o regime político, o grau de organização da sociedade e a cultura política existente.

Apresentam-se sob variadas tipologias, podendo ser destacadas as políticas distributivas, por distribuírem recursos para parcelas específicas da sociedade; as políticas redistributivas, por redirecionam os recursos de uma parcela da sociedade que possui melhores condições para outra em situação desfavorável socialmente; as políticas regulatórias, que visam à administração e à regulamentação dos espaços e serviços públicos objetivando a manutenção ou o estabelecimento de uma ordem; e as políticas constitutivas ou estruturadoras, que estão ligadas à estruturação do sistema político e, em geral, não possuem muito envolvimento da população (SCHMIDT, 2008, p. 2313-2314; TEIXEIRA, 2002, p. 3).

Na sua formulação, as políticas perpassam pelas fases da percepção e definição do problema, da inserção na agenda política, da formulação, da implementação e da avaliação (SCHMIDT, 2008, p. 2315-2319; SUBIRATS et al, 2008, p. 42).

As políticas públicas destinadas à população infantil devem ser elaboradas e realizadas em conformidade com o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e Adolescentes, que, por meio do artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, estabeleceu a estrutura tripartite de responsabilidade compartilhada entre família, sociedade e Estado.

O Sistema de Garantias alia-se ao compromisso do Estado Democrático e de Direito de, em virtude do reconhecimento da dignidade da pessoa humana, proteger os direitos fundamentais e os direitos sociais dispostos na Constituição Federal de 1988, os quais impõem ao poder estatal, em maior ou menor grau, o dever de prestação.

As normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, por força do artigo 5º, § 1º da Carta Constitucional, possuem aplicabilidade imediata e integral, mas essa aplicabilidade é controvertida no que diz respeito aos direitos sociais, na medida em que são muitas as dificuldades para a sua efetivação, notadamente, considerando-se a destinação de recursos financeiros e a realização de ações políticas contínuas. Não obstante, pela própria Constituição Federal, são positivados como direitos e

garantias fundamentais no Capítulo II do Título II, o qual apresenta rol meramente exemplificativo (SOUZA, 2016, p. 38)<sup>69</sup>.

Entretanto, o ramo jurídico do Direito da Criança e do Adolescente, como já exposto, não se harmoniza com as concepções tradicionais juridicamente predominantes, segundo as quais o Direito é admitido como instrumento de controle social e de manutenção das estruturas de poder, na medida em que é concebido por intermédio de um Sistema de Direitos e Garantias Fundamentais amparado por uma teoria jurídica de emancipação (LIMA, 2001, p. 152 e 154), centralizado na pessoa humana e em desenvolvimento.

Sustentando-se nos princípios decorrentes da Proteção Integral, que envolve o conjunto de pessoas e instituições, públicas e privadas, que objetivam a efetivação dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes (SOUZA, 2016, p. 81), o Sistema de Garantias dos Direitos das Crianças e Adolescentes propõe “[u]ma dinâmica que se afasta das tradicionais intervenções, restritas à imposição das práticas de governo, bem como das lógicas lineares de ação que transferem responsabilidades de um órgão para outro, burocratizando o sistema e historicamente atingindo poucos resultados.” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 142).

A centralidade da pessoa humana é, assim como para o Paradigma da Proteção Integral, o pressuposto da teoria garantista de Luigi Ferrajoli, a qual defende, em síntese, um sistema de proteção dos direitos fundamentais.

[S]on derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personar con capacidad de obrar; entendiendo por ‘derecho subjetivo’ cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por ‘status’ la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas (FERRAJOLI, 2009, p. 19)<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Robert Alexy, apesar de tratar dos direitos sociais como fundamentais, diferencia-os sob três critérios, podendo consistir (a) em normas que garantam direitos subjetivos ou normas que apenas obriguem o Estado de forma objetiva, (b) normas vinculantes ou não-vinculantes (enunciados programáticos) ou (c) normas que consistem em deveres definitivos ou em deveres *prima facie* (ALEXY, 2008, p. 500-501).

<sup>70</sup> “Os direitos fundamentais são todos aqueles direitos subjetivos que universalmente correspondem a todos os seres humanos, na medida em que são dotados do status de pessoas, de cidadãos ou pessoas com capacidade de agir; compreende-se por ‘direito subjetivo’ qualquer expectativa positiva (de prestações) ou negativa (de não sofrer lesões) ligada a um sujeito por uma norma legal; e pelo ‘status’ a condição de um sujeito, também previsto por uma norma legal positiva, como um pressuposto da sua adequação para ser o titular de situações jurídicas e/ou o autor dos atos no exercício destas.” (Tradução livre).

O garantismo, segundo Ferrajoli, configura-se “[c]omo a teoria do sistema das garantias dos direitos fundamentais, que analisa, valoriza e elabora os dispositivos jurídicos necessários à tutela dos direitos civis, políticos, sociais e de liberdade.” (IPPOLITO, 2011, p. 40), sendo três as suas acepções: a) de modelo normativo de Direito, próprio do Estado de Direito, que se apresenta nos planos epistemológico (como um sistema cognoscitivo ou de poder mínimo), político (como uma técnica para maximizar a liberdade, minimizando a violência) e jurídico (enquanto vínculos ao poder punitivo estatal para garantia dos cidadãos); b) de teoria jurídica de validade, efetividade e vigência das normas; e c) de filosofia jurídica (SANTOS, 2007, p. 9-10).

O Estatuto da Criança e do Adolescente mostra sua face garantista não apenas ao incorporar os substratos do Paradigma da Proteção Integral – que apresenta elementos humanistas e trata a criança e o adolescente como sujeitos centrais – mas também ao voltar-se, em toda sua elaboração, para a garantia dos direitos fundamentais infanto-juvenis pelas três esferas públicas – executivo, legislativo e judiciário.

[A] concepção garantista do Direito, como sabemos, embora não constitua uma ruptura plena com a tradição positivista, é, sem sombra de dúvida, a proposta mais avançada já produzida pelo pensamento jurídico crítico da atualidade. Trata-se de uma redefinição teórico-doutrinária e teórico-dogmática do Direito, que pode contribuir, e efetivamente o tem feito, para com as lutas sociais que enfrentamento no Brasil, como ocorre com os demais povos latino-americanos, pelo estabelecimento da legalidade democrática, pelo fim dos regimes sócio-políticos autoritários, cujos resultados práticos têm sido desastrosos para as grandes maiorias dos povos do nosso Continente (LIMA, 2001, p. 149).

No Direito da Criança e do Adolescente, a concepção garantista calcada da centralidade e integralidade da criança e do adolescente, encontra reforço e especificação, principalmente, em três dos princípios já analisados: o da prioridade absoluta, o da descentralização político-administrativa e o da participação popular (SANTOS, 2007, p. 73-74).

Pelo atendimento ou não do princípio da prioridade absoluta, no que diz respeito à concretização dos direitos fundamentais infanto-juvenis, pode-se verificar o grau de garantismo dos Estados, “[d]iferenciando o modelo ideal constitucional do modelo efetivo de funcionamento.” (SANTOS, 2007, p. 73-74).

Enquanto que da observância do princípio da descentralização – ao se retirar do âmbito da União todas as ações de atendimento direto dos direitos sociais e

atribuir-se aos Estados e aos Municípios a execução de programas de atendimento infanto-juvenis, bem como da concretização do princípio da participação popular, mediante efetivação da democracia por meio de organizações representativas, formulação de políticas e controle de ações em todos os níveis –, extrai-se a maneira pela qual os poderes públicos devem agir com relação às regras de forma e conteúdo previstas no ordenamento jurídico para a consolidação da cidadania de crianças e adolescentes (SANTOS, 2007, p. 74-77).

O Sistema de Garantias previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, portanto, influenciado pelos movimentos sociais e políticos da década de 1980 e também pela orientação internacional, “[i]nstitucionalizou-se à rede jurídico-garantidora de competências o que pode entender-se como rede de garantias institucional-político-comunitária.” (SAUT, 2007, p. 61).

A construção e a implementação dessa rede, de forma atuante na efetivação das políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes, envolvem os diversos segmentos representativos da sociedade – famílias, entidades governamentais e não governamentais, Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos –, no sentido de combaterem o assistencialismo (SOUZA; MACHADO, 2014, p. 348).

Nesse sentido, é necessária a integração das diversas esferas e órgãos que compõem esse sistema em rede<sup>71</sup>, objetivando a melhor operacionalização na efetivação dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes. Assim como também se faz essencial preparar todos os sujeitos, entre eles a sociedade civil, para atuarem frente a essa nova forma de governança que requer a participação nas mobilizações de base local, o empoderamento por meio dos fóruns e redes sociais, a participação nos conselhos em parceria com os Estados e, ainda, a busca pela representação ativa nas conferências nacionais e globais (SCHERER-WARREN, 2006, p. 123).

O Direito da Criança e do Adolescente propõe o desafio do entrelaçamento de três dinâmicas específicas que compõem o Sistema de Direitos – a política de atendimento, a política de proteção e a política de justiça –, as quais dependem do exercício de práticas emancipatórias de caráter político e histórico (CUSTÓDIO;

---

<sup>71</sup> As redes, assim como as políticas públicas, apresentam conceito bastante complexo e multidisciplinar, podendo ser compreendidas como estratégia para o aprimoramento dos serviços, por intermédio do trabalho articulado dos atores que a compõem e mediante a ausência de um poder hierárquico centralizador (LIMA, 2015, p. 215).

VERONESE, 2009, p. 143), em substituição definitiva das políticas centralizadoras, burocráticas e compensatórias, como forma de atender ao reordenamento institucional proposto pelo sistema de garantias estabelecido pelo Direito da Criança e do Adolescente (LIMA, 2015, p. 216).

A organização do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, entretanto, não foi regulamentada por lei específica, constituindo-se a partir de construções doutrinárias (SOUZA, 2016, p. 81) e, também, “[c]om base em princípios norteadores da ação estatal, tais como a descentralização, o reordenamento e a integração operacional do sistema.” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 141).

A partir de 2006, no entanto, passou a ser regulado pela Resolução nº 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)<sup>72</sup>, que estabeleceu os parâmetros para sua institucionalização e fortalecimento, prevendo que, na composição do Sistema de Garantia de Direitos, as organizações da sociedade civil e do Poder Público exercerão suas funções em rede, a partir das categorias estratégicas<sup>73</sup> de defesa, promoção e controle de efetivação dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes.

Ocorre que, em vista do caráter apenas recomendatório das resoluções do CONANDA, reflexo do princípio da descentralização político-administrativa, a classificação apresentada mostra-se insuficiente na perspectiva da sua execução no âmbito municipal (SOUZA, 2016, p. 81), uma vez que é vinculante tão somente para a União Federal.

Desse modo, “[a]o compreender a tridimensionalidade da responsabilidade em respeito aos direitos de crianças e adolescentes, entre família, Estado e

---

<sup>72</sup> Instituído pela Lei nº 8.242 de 12 de outubro de 1991.

<sup>73</sup> De acordo com a Resolução 113/06, o eixo estratégico da defesa dos direitos humanos das crianças e adolescentes corresponde ao acesso à justiça, à possibilidade de recursos às instâncias públicas e mecanismos jurídicos de proteção legal, bem como à garantia da impositividade e da exigibilidade dos direitos, sendo exercido pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas, pela Segurança Pública, pelos Conselhos Tutelares, pelas Ouvidorias e Entidades Sociais de Defesa dos Direitos (CONANDA, Resolução 113/06, Capítulo IV). O eixo estratégico da promoção dos direitos, com caráter transversal e intersetorial, é concretizado pelo Estado, pela família e pela sociedade, por intermédio das políticas de atendimento, de promoção e proteção dos direitos humanos e fundamentais, objetivando a satisfação das necessidades básicas das crianças e adolescentes, mediante aplicação dos princípios da descentralização político-administrativa e da participação popular (CONANDA, Resolução 113/06, Capítulo V). O eixo estratégico de controle de efetivação, nos termos do Capítulo VI da Resolução 113/06 do CONANDA, diz respeito ao controle das ações de promoção e defesa dos direitos, atribuído aos Conselhos dos Direitos, Conselhos Setoriais de formulação e controle de políticas públicas, órgãos e poderes de controle interno e externo, órgãos e entidades legitimados e a sociedade civil e suas articulações representativas.

sociedade, compartilhadamente, a recomendação que se entende é que um sistema de garantia de direitos deve estar pautado em três níveis, atendimento, proteção e justiça”, consistindo nas três dimensões que respondem ao que se entende por proteção integral (SOUZA, 2016, p. 82).

### 3.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO, PROTEÇÃO E JUSTIÇA DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES

O Sistema de Garantias de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, estabelecido pela Constituição Federal (artigo 227) e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (artigos 3º e 4º), objetiva a proteção e a efetivação dos seus direitos humanos e fundamentais a partir de uma hermenêutica própria e comprometida com a proteção integral e com o melhor interesse da criança (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 142).

A dinâmica desse sistema, como já mencionado, abrange as políticas públicas de atendimento, proteção e justiça, que se apresentam de forma entrelaçada e configuram-se como estratégias de ação para os seus operadores.

Envolvendo linhas de ação, diretrizes e responsabilidades relativas aos programas e entidades governamentais e não governamentais nos três níveis de governo, a política de atendimento, prevista nos artigos 86 e 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente, realiza-se por meio da colaboração recíproca entre os Municípios, os Estados, o Distrito Federal e a União.

As linhas de ação dizem respeito às políticas sociais básicas, às políticas e programas de assistência social, aos serviços especiais de prevenção e atendimento, aos serviços de identificação e localização dos pais ou responsáveis e à proteção jurídico-social por parte das entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 143). Essas ações, que correspondem ao ponto de partida dos operadores do Estatuto, são destinadas à efetivação de todos os direitos previstos no texto constitucional, sem as quais não é possível a sua consolidação, consistindo, portanto, em comando normativo para o Poder Público e não apenas meras recomendações (TAVARES, 2018a, p. 491).

As políticas sociais básicas correspondem as condições necessárias à existência digna do ser humano, tais como as relacionadas à saúde, à educação, à

profissionalização, à habitação, ao transporte, à cultura e ao lazer (TAVARES, 2018a, p. 492).

Os serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, no contexto da nova concepção da assistência social estabelecida pela Constituição Federal de 1988<sup>74</sup>, envolvem não apenas a garantia de proteção social e de prevenção, mas, também, a redução das violações de direitos, seus agravamentos e reincidências (TAVARES, 2018a, p. 493).

A política de atendimento consubstancia-se na base do Sistema de Garantias de Direitos na medida em que propõe a concretização de direitos por meio de um conjunto de políticas públicas articuladas entre o governo e a sociedade civil organizada, classificado por níveis de proteção, básica e especial (SOUZA, 2016, p. 80-82).

É compreendida, na atualidade, “[c]omo o conjunto de instituições, princípios, regras, objetivos e metas que dirigem a elaboração de planos destinados à tutela dos direitos da população infanto-juvenil.” (TAVARES, 2018a, p. 490), sendo construída por meio da integração de uma rede de organizações de atendimento, governamentais e não governamentais, no sentido da produção de diagnósticos, controles, monitoramento e avaliações objetivando a melhoria dos serviços prestados (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 145).

As diretrizes que amparam a política de atendimento (artigo 88) correspondem às instruções que devem ser seguidas na sua elaboração e implementação (TAVARES, 2018a, p. 497). Esse conjunto de diretrizes ensejou um verdadeiro reordenamento institucional, representando uma profunda ruptura do modelo anterior (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 145), não apenas por ter como público-alvo todas as crianças e adolescentes, mas, também, por transformar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em protagonistas das ações no sentido da satisfação das suas necessidades, mediante atendimento das demandas originárias de cada localidade (TAVARES, 2018a, p. 490-491).

---

<sup>74</sup> A assistência social, a partir da Constituição Federal de 1988, passou a ser admitida como política pública de Estado e direito social do cidadão, dando ensejo à criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que, em 2004, aprovou a Política Nacional de Assistência Social, traçando princípios e diretrizes para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil. (TAVARES, 2018, p. 493). Assim, como resultado das lutas pela conquista da participação política e pela reabertura da democracia, a assistência social, antes caracterizada pela filantropia e pela caridade, atingiu o patamar de direito universal, ao menos no campo normativo (SOUZA, 2016, p. 54).

As diretrizes resumem-se à municipalização do atendimento, resultando da descentralização político-administrativa, e à criação de conselhos gestores nos âmbitos nacional, estadual e municipal, objetivando a participação da sociedade civil. Dizem respeito, também, à manutenção dos fundos nacional, estaduais e municipais, à mobilização da opinião pública no sentido da sua indispensável participação e à formação e especialização continuada dos profissionais envolvidos com os trabalhos destinados à primeira infância, bem como à formação dos profissionais com vistas à intersectorialidade no atendimento e ao desenvolvimento integral da criança e do adolescente, além da integração operacional dos diversos órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, envolvidos na política pública de atendimento de crianças e de adolescentes<sup>75</sup>.

De forma articulada e integrada com o Poder Público, atuam, também, as organizações não governamentais para a efetivação da política de atendimento, no sentido do cumprimento dos princípios da descentralização político-administrativa e da participação popular, fundamentos da Proteção Integral.

[A] municipalização no atendimento e a descentralização político-administrativa permitem que as políticas sociais sejam pensadas levando em consideração as necessidades regionais de cada lugar. Potencializam e aprimoram o atendimento em toda rede de assistência social, inclusive para aqueles órgãos de atendimento responsáveis por garantir e promover os direitos fundamentais de crianças e adolescentes no país (LIMA; VERONESE, 2012, p. 119).

Para a afirmação desses princípios, prevendo instrumentos concretos para o exercício da democracia participativa<sup>76</sup>, estabeleceu o Estatuto que algumas

---

<sup>75</sup> O artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente apresentava inicialmente seis incisos. O inciso VI, que tratava da mobilização da opinião pública foi reenumerado para VII pela Lei nº 12.012/2009, que também atribuiu novo texto ao inciso VI, prevendo a integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou sua colocação em família substituta. E os atuais incisos VII, IX e X, que tratam da formação e especialização dos profissionais que trabalham nas áreas da primeira infância, da formação profissional com abrangência dos diversos direitos que favoreçam a intersectorialidade no atendimento e da realização e divulgação de pesquisas sobre o desenvolvimento infantil e prevenção da violência, foram incluídos pela Lei nº 13.257, de 2016.

<sup>76</sup> A Constituição Federal de 1988 inicia-se afirmando que o povo é o detentor do poder e o exerce diretamente ou por meio de representantes (artigo 1º, parágrafo único). Diferentemente dos textos das constituições anteriores, a atual prevê o exercício da democracia não só pela representatividade – por intermédio de representantes eleitos e vinculados a partidos políticos –, mas também pela forma semidireta, que, combinando os instrumentos da democracia representativa com os da democracia direta, traduz-se essencialmente no referendo, no plebiscito e na iniciativa popular (artigo 14, incisos I a III), e pela forma participativa, exercida direta e coletivamente pela sociedade (VIEIRA, 2013, p. 178-180). Uma das formas de exercício da democracia participativa consiste no direito constitucional à

matérias relacionadas à política de atendimento devem, necessariamente, ser deliberadas por uma instância diferenciada de poder, como exigência para a validade das políticas públicas atinentes às referidas matérias – traduzida pela municipalização, na forma da lei (LIBERATI; CYRINO, 1997, p. 87) –, mediante a criação dos Conselhos Gestores<sup>77</sup> nas três esferas governamentais.

A criação dos Conselhos dos Direitos das Crianças é compreendida como aspecto significativo e orientador da política de atendimento estabelecida pelo Estatuto (LIMA; VERONESE, 2012, p. 120). Enquanto base fundamental do Sistema de Garantias, esta se apresenta de maneira diferenciada dos demais conselhos, em virtude da sua competência para exigir, com fundamento na legislação, que as políticas públicas de interesse das crianças tenham prioridade absoluta (SOUZA, 2016, p. 88).

O Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CONANDA), por meio da Resolução n. 105, de 15 de junho de 2005, estabeleceu as diretrizes gerais pelas quais se dá essa ação articulada da sociedade civil organizada com o Poder Público, na elaboração e execução das políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente<sup>78</sup>. Entretanto, no âmbito estadual e municipal, as resoluções do CONANDA possuem caráter orientador, possuindo as leis orgânicas editadas nas referidas esferas o poder de regulamentar os respectivos Conselhos de Direitos.

Cada Conselho Municipal de Direitos das Crianças e Adolescentes, portanto, é órgão autônomo, paritário e deliberativo, criado em caráter permanente na esfera administrativa municipal, cuja função consiste em deliberar sobre as políticas

---

participação por meio de conselhos deliberativos de composição paritária, ou seja, formados por representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil (GOHN, 2007, p. 84).

<sup>77</sup> “[O]s preceitos orientadores e fundacionais dos Conselhos Gestores relacionados às suas estruturas acabam por demonstrar a compatibilização de sua razão de existir com a democracia de forma participativa, pois constituem espaços de representação política da população sem mediação do processo eleitoral e por permitir o controle direto sobre ações estatais por parte dos cidadãos (LEME; VERONESE, 2017, p. 248)

<sup>78</sup> A Resolução n. 105/2005 do CONANDA dispõe sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, estabelecendo, em linhas gerais, a natureza jurídica de órgãos colegiados, deliberativos e controladores e destaca do sistema normativo os princípios básicos para compreensão exata dos Conselhos de Direitos, quais sejam: o princípio da *legalidade* (tomada de decisões dentro da sua competência); o princípio da *publicidade* (as normas e atos devem ser de conhecimento público, sob pena de invalidade, ressalvados os casos de sigilo para proteção do interesse superior da criança e do adolescente); o princípio da *participação* (consistente na escolha dos organismos da sociedade civil pelo voto e usufruto da representatividade), o princípio da *autonomia* (inexistência de subordinação hierárquica aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário); e o princípio da *paridade* (igualdade quantitativa).

públicas de atendimento da criança e do adolescente, além de garantir o investimento e a execução destas.

Definido como “[a] mais sofisticada forma de exercício do poder político, numa democracia”, em virtude da paridade da composição, do poder de decisão e de escolha de opções políticas, da autonomia e da responsividade efetiva (LIBERATI; CYRINO, 1997, p. 87), os Conselhos de Direitos constituem-se

[e]m um instrumento importante no que concerne as políticas sociais públicas, fundamentado em concepção de democracia participativa, estes pressupõem a ativa participação da sociedade civil nos processos decisórios, caminhando desde a implementação até o controle social das políticas públicas. (SOUZA; MACHADO, 2014, p. 344-345).

Os Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças têm origem em lei municipal específica, não havendo regulamento geral a ser seguido ou definição acerca do seu regime jurídico, podendo, portanto, existir variações em razão das regiões e temáticas em que instituídos, fato que provoca inúmeras dúvidas a respeito da sua criação e, até mesmo, de seu funcionamento efetivo (SOUZA; BONFANTE, 2008, p. 33-34).

O caráter paritário e deliberativo, entretanto, é comum a todos os Conselhos Municipais, na medida em que devem, obrigatoriamente, ser constituídos por representantes do Poder Executivo e de instituições da sociedade civil, assim como as suas decisões vinculam a administração pública.

A composição paritária não apenas possibilita que a sociedade participe oficialmente no processo de formulação das políticas públicas, como também impossibilita que haja a sobreposição de interesses exclusivos do Poder Público capaz de prejudicar o cumprimento das ações estabelecidas para o atingimento dos interesses infanto-juvenis (LIMA; VERONESE, 2012, p. 122).

Do caráter deliberativo, extrai-se que o Poder Público deve, necessariamente, atender aos seus comandos, “[o]correndo, portanto, a substituição da arbitrariedade do governante em relação às políticas públicas, devendo agora se restringir à execução das deliberações propostas pelos Conselhos.” (CUSTÓDIO, 2009, p. 52).

[A]s características fundamentais dos conselhos, relacionadas à formulação de políticas públicas e à fiscalização das ações governamentais, estão apoiadas no seu papel deliberativo, que permite tanto a livre escolha de seus membros quanto a autonomia em relação à tomada de decisões, que posteriormente vincularão a atuação dos membros do Poder Executivo. (SOUZA, 2016, p. 84).

Nesse sentido, há que se entender que as decisões adotadas pelos Conselhos de Direitos são resoluções<sup>79</sup>, de modo que, não apenas no aspecto jurídico-legal, mas também no político, consistem em normativas que vinculam as instituições legais e democraticamente constituídas para a realização da política pública destinada às crianças e aos adolescentes (RAMIDOFF, 2007, p. 145).

A depender do município e da lei de estabelecimento da sua política de atendimento, o Conselho de Direitos pode exercer maior ou menor representatividade na elaboração e aplicação das referidas políticas públicas. O poder local, contudo, pode se fortalecer conjuntamente com o desenvolvimento do Conselho de Direitos, na medida em que este depende da estrutura de organização daquele para a realização dos diagnósticos sociais, para a execução dos planos de ação e para o monitoramento e a avaliação das políticas públicas que atendam à realidade do município (SOUZA, 2015, p. 224).

As Conferências de Direitos e os Planos de Direitos consubstanciam-se em dois instrumentos de auxílio na formulação das políticas públicas: as primeiras enquanto espaços democráticos, estabelecidos periodicamente a cada dois anos, nos quais a comunidade e o Poder Público dos três níveis de governos podem refletir sobre as estratégias e políticas a serem adotadas; e os segundos, que possuem a finalidade de construir as políticas públicas a partir da análise de diagnósticos e da formulação de metas e das ações, prevendo as formas pelas quais se darão a sua fiscalização, monitoramento, avaliação e financiamento (LIMA, 2015, p. 219).

Esses planos consistem em estratégias a serem executadas no período de dez anos, elaboradas com relação às variadas áreas da infância e da adolescência, tais como a erradicação do trabalho infantil, acolhimento e convivência familiar e comunitária, erradicação da exploração e violência sexual, entre outros, recebendo o nome de Planos Decenais<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> “[P]or isso, os conselhos de direitos da infância se distinguem dos demais conselhos, cujo caráter é meramente consultivo, pois têm aqueles o poder de deliberação que implica obrigatoriamente a submissão do poder público em atender ao que foi deliberado.” (LIMA, 2015, p. 218).

<sup>80</sup> O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, pela Resolução nº 161, de 04 de dezembro de 2013, estabeleceu os parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos, a serem atendidos nos âmbitos estadual, distrital e municipal (LIMA, 2015, p. 295). Os planos decenais sobre direitos humanos devem ser elaborados em conformidade com os princípios e as diretrizes da Política Nacional de Direitos Humanos e com os eixos e objetivos estratégicos do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é órgão responsável pela criação e coordenação da Comissão Intersetorial para discussão e elaboração do Plano Decenal<sup>81</sup>, que deverá ser composta, quando couber, por representantes daquele, do Conselho Tutelar, dos conselhos setoriais de políticas públicas sociais de educação, saúde, esporte, cultura e lazer, de órgãos gestores dessas políticas sociais, do fórum dos direitos das crianças e adolescentes e organizações da sociedade civil e de crianças e adolescentes.

Os Conselhos de Direitos, portanto, representam um novo *locus* de discricionariedade, no qual a tradição de apenas o Poder Executivo efetuar as escolhas políticas é quebrada, dando espaço à participação da sociedade na gestão estatal concernente à definição das políticas públicas à população infanto-juvenil (TAVARES, 2018b, p. 552).

Além da competência para a elaboração de programas específicos a partir da realidade local, os Conselhos de Direitos detêm a atribuição de gerir o Fundo da Infância e da Adolescência (FIA) – ou Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente<sup>82</sup> –, criado com o objetivo de viabilizar as suas próprias ações. Trata-se de um tipo de fundo especial<sup>83</sup>, que pode ser definido como uma espécie de aporte de recurso financeiro formado por receitas específicas, objetivando a sua aplicação na aquisição de bens e na execução de serviços vinculados diretamente à política de atendimento (TAVARES, 2018a, p. 505).

---

<sup>81</sup> O Plano Decenal dos Direitos Humanos, elaborado a partir da 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente de 2009, resulta da sistematização realizada por um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), do qual participaram representantes dos Ministérios da Saúde, da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Justiça, do Trabalho e Emprego, da Fazenda, do Planejamento, do Orçamento e Gestão. O GTI foi coordenado pela Secretaria de Direitos Humanos e pelo CONANDA e assessorado pelo Instituto Polis e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (LIMA, 2015, p. 228). As conferências foram realizadas nas esferas federal, estadual e municipal a cada dois anos, a partir de 1995, finalizando-se em 2010, com a previsão do “[p]lanejamento articulado de ações que visem à promoção de políticas públicas garantidoras dos direitos de crianças e adolescentes no interregno de 2011-2020 (LIMA, 2015, p. 228), envolvendo diversas áreas governamentais.

<sup>82</sup> Os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente estão previstos na Constituição Federal de 1988 (artigos 165 e 169), no Estatuto da Criança e do Adolescente (artigos 88, 154, 214 e 260 a 260-L), que estabelecem as normas específicas relativamente aos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais, e nas Leis nº. 4.320/64 (artigos 71 a 74) e nº. 8.666/93, que trazem disposições referentes à administração de recursos financeiros públicos, aplicáveis a todos os Fundos Especiais.

<sup>83</sup> Os fundos especiais correspondem às parcelas de recursos financeiros recebidos pelo Poder Público e são vinculados à aplicação na consecução de objetivos determinados (TAVARES, 2018a, p. 510).

A União <sup>84</sup>, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios detêm competência para legislar sobre a criação e normatização dos seus próprios Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente, lembrando que

[o] arcabouço normativo destinado à disciplina do Fundo terá a feição que melhor aprover ao ente federativo responsável pela sua criação; entretanto, deverá ser composto, necessariamente, de regras que indiquem a origem e a destinação das receitas que irão integrá-lo, assim como de dispositivos de natureza instrumental, entre estes, a indicação do órgão responsável pela sua administração contábil (TAVARES, 2018a, p. 507).

Os Fundos de Direitos não possuem personalidade jurídica própria e não se constituem em órgãos, estão vinculados administrativamente aos Conselhos de Direitos, que são os órgãos do Poder Executivo responsáveis pela fixação dos critérios de utilização dos seus recursos financeiros, assim como pela avaliação e aprovação dos balancetes mensais e do balancete anual (CUSTÓDIO, 2009, p. 84).

A aplicação dos recursos dos Fundos de Direitos dá-se mediante estabelecimento de recursos técnicos e diretrizes para sua aplicação (artigo 88, IV, do ECA), ressalvando-se que não se destinam ao financiamento da política de atendimento, na medida em que esta deve ser garantida pelo Poder Público, mediante previsão orçamentária (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 149).

As receitas que constituirão os fundos podem originar-se de dotações orçamentárias – valores destinados ao Fundo pelo Executivo em lei orçamentária – ou de créditos adicionais, mediante autorização legislativa, os quais podem ser suplementares (para reforçar as dotações previstas, quando insuficientes), especiais (para atender situações não previstas no orçamento) ou extraordinárias (para atender despesas urgentes e imprevistas, como nos casos de guerra ou calamidade pública) (LIBERATI; CYRINO, 1997, p. 227). Os créditos especiais que irão compor o Fundo de Direitos podem ter várias origens<sup>85</sup>, entre elas, as doações realizadas por pessoas físicas ou jurídicas <sup>86</sup>, nacionais ou internacionais, nos termos da lei e das

---

<sup>84</sup> O Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente está previsto na Lei n. 8.242/91 e regulamentado pelo Decreto n. 1.196/94.

<sup>85</sup> Podem os créditos especiais se originarem de dotação orçamentária do Executivo (transferência intragovernamental); de transferência intergovernamental, ou seja, de um nível de governo para outro; doações e legados diversos (do produto da venda de materiais, publicações e eventos); de multas e penalidades administrativas decorrentes da apuração de infrações ou da prática de crimes em espécie, além das multas oriundas de sanções aplicadas ações civis públicas, conforme previsão no Estatuto da Criança e do Adolescente (artigos 245 a 258; artigos 228 a 244; e artigo 214; e, ainda, da rentabilidade de aplicações. (LIBERATI; CYRINO, 1997, p. 227-230).

<sup>86</sup> No artigo 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente há a previsão de destinação do Imposto de Renda devido sobre a renda de pessoas jurídicas, no percentual de 1% (um por cento), ou de pessoas

regulamentações da Receita Federal, uma vez que podem ser deduzidas do Imposto de Renda.

As doações ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente consubstanciam-se em importante fonte de recursos para o desenvolvimento dos programas de proteção à criança e ao adolescente desenvolvidos pelo Poder Público do Estado ou do Município, no qual residem as pessoas físicas ou sejam a sede das pessoas jurídica doadoras.

Compondo o Sistema de Garantias dos Direitos das Crianças e Adolescentes, o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) também previu as ações atinentes à política de proteção a serem praticadas quando a família, a sociedade e o Estado forem omissos, ameaçarem ou violarem os seus direitos humanos e fundamentais.

Pela política de proteção, a solução de conflitos que envolvam a omissão, a ameaça ou a violação dos direitos infanto-juvenis ocorre, primeiramente, na esfera administrativa, em atendimento ao princípio da não-jurisdicialização, segundo o qual é preciso reduzir-se ao máximo o envolvimento do Poder Judiciário na resolução de contendas meramente administrativas.

No exercício dessa política de proteção, atuam os Conselhos Tutelares, instituídos pelo Estatuto como instâncias administrativas primordiais, com competência para solucionar com a máxima agilidade os conflitos locais já instalados envolvendo crianças e adolescentes com direitos ameaçados ou violados.

Enquanto órgãos permanentes, autônomos e não jurisdicionais, “[c]om competência para zelar pelo cumprimento dos direitos de criança e adolescente no âmbito da municipalidade a ele vinculada.” (SOUZA, 2016, p. 93-94), os Conselhos Tutelares, em decorrência do processo de redemocratização – segundo o qual não fazia mais sentido que a competência administrativa para o controle da política de atendimento se mantivesse exclusivamente com o Poder Judiciário (CUSTÓDIO;

---

físicas, no percentual de até 6% (seis por cento), para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. Em qualquer caso, a renúncia fiscal é por parte da União, na medida em que, ao invés desses percentuais serem convertidos em receita para o governo federal, eles podem ser direcionados a um fundo municipal, distrital, estadual ou nacional, a fim de que sejam aplicados em projetos e programas de interesse de crianças e adolescentes de uma localidade específica.”[C]omo ato de cidadania, e como forma de ajudar o Conselho dos Direitos a fiscalizar os recursos originados de doações, é interessante orientar os doadores, no sentido de encaminhar ao Conselho dos Direitos uma cópia do documento de arrecadação onde consta a doação (LIBERATI; CYRINO, 1997, p. 229).

VERONESE, 2009, p. 152) –, foram criados como uma das soluções do legislador estatutário para atribuir à família e à sociedade o mesmo *status* do Estado na salvaguarda dos direitos infantis (TAVARES, 2018b, p. 576).

Nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente (artigos 132) cada município deverá possuir um Conselho Tutelar, consistente em órgão formado por pessoas escolhidas pela sociedade, cuja função é a adoção das providências concretas para, em âmbito municipal, tutelar os direitos individuais de crianças e de adolescentes (TAVARES, 2018b, p. 576).

Composto por cinco membros que, além de residirem no município, deverão ter idade superior a vinte e um anos e idoneidade moral, a sua escolha dar-se-á por meio de processo eleitoral realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e fiscalizado pelo Ministério Público. Os membros do Conselho Tutelar serão remunerados conforme determinado pela lei municipal.

O Conselho Tutelar possui autonomia para aplicar as medidas de proteção previstas no artigo 101 do Estatuto<sup>87</sup>, na medida em que está desvinculado hierarquicamente dos demais órgãos ligados à administração pública, não se subordinando, portanto, aos seus interesses, podendo decidir como melhor proteger certa criança ou adolescente e executando ele próprio as suas decisões (TAVARES, 2018b, p. 578).

Entretanto, enquanto órgão submetido às regras de direito público, a sua autonomia é limitada ao previsto em lei, não podendo ser compreendida como liberalidade para fazer tudo (SOUZA, 2016, p. 94), de modo que sua atuação pode ser analisada e revisada pelo Poder Judiciário, assim como também pode ser fiscalizada pelo Ministério Público ou outro órgão especialmente designado (TAVARES, 2018b, p. 578).

---

<sup>87</sup> Conforme o artigo 101 do Estatuto, verificada quaisquer das hipóteses do artigo 98 – quais sejam, a ação ou a omissão da sociedade ou do Estado; a falta, a omissão ou o abuso dos pais ou responsáveis; ou em razão de sua conduta – a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII - acolhimento institucional; VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar; IX - colocação em família substituta. Os incisos VII, VIII e IX com redação pela Lei nº 12.010, de 2009 e o inciso IV com redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016.

Uma vez criado, o Conselho Tutelar não pode mais ser extinto, visto que é essencial a sua estabilidade e o seu funcionamento ininterrupto, estando sempre à disposição para a resolução das demandas que caracterizem a violação ou a ameaça de direitos infantis (SOUZA, 2016, p. 94).

As suas decisões limitam-se à esfera administrativa, não sendo responsável pela aplicação de sanções punitivas (LIMA; VERONESE, 2012, p. 124), de modo que, diante de situação que demande exercício jurisdicional, o Conselho Tutelar possui o dever de encaminhá-la à autoridade judiciária competente, “[n]ão lhe sendo permitido, portanto, atuar de forma que, direta ou indiretamente, acarrete a apreciação ou o julgamento de conflitos de interesses.” (TAVARES, 2018b, p. 579)<sup>88</sup>.

O Conselho Tutelar não integra o Poder Judiciário, sendo competente para aplicação da medida administrativa cabível para a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes (SOUZA, 2016, p. 94), decorrente de decisão que, em vista da sua estrutura e composição típicas de órgãos de natureza colegiada, deve ser resultado da manifestação de vontade da maioria ou da unanimidade dos conselheiros e não apenas de um, isoladamente (TAVARES, 2018b, p. 579-580).

Apesar de, juntamente com o Poder Judiciário e o Ministério Público, possuir responsabilidade na fiscalização de entidades governamentais e não-governamentais responsáveis pelas medidas socioeducativas, “[a] principal atuação do Conselho Tutelar é a integração protetiva com os demais atores, cuidadores e gestores da política de atendimento.” no sentido da resolução das questões que são apresentadas-lhes (RAMIDOFF, 2007, p. 153).

Embora semelhantes enquanto instrumentos de participação popular, o Conselho Tutelar não se confunde com o Conselho de Direitos, uma vez que “[t]em como escopo principal de promover – e não deliberar – ações destinadas à proteção dos direitos infanto-juvenis.” (TAVARES, 2018b, p. 577).

A política de justiça dos direitos das crianças e adolescentes, por sua vez, realiza-se por intermédio dos órgãos que compõem o sistema de justiça, com destaque para o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, e

---

<sup>88</sup> “[N]ão é raro constatar, na prática, hipóteses nas quais os conselheiros tutelares interferem na dinâmica familiar de determinada criança ou determinado adolescente, estipulando alimentos em seu favor, estabelecendo normas de visitação, ou, ainda, retirando-os dos pais, a fim de entrega-los a outro parente, neste último caso, sem qualquer situação de risco que justifique a adoção imediata desta providência. Tal forma de atuação, a depender das circunstâncias do caso concreto, poderá ensejar a destituição do conselheiro, além de sujeitá-lo às penalidades cíveis ou penais outras que se mostrarem pertinentes [...]” (TAVARES, 2018b, p. 579)

materializa-se no acesso à justiça e no reconhecimento da titularidade de direitos (SOUZA, 2016, p. 100).

O debate acerca do acesso à justiça no âmbito da infância e da juventude faz-se necessário na medida em que se caracteriza como mecanismo de garantia dos direitos sociais, já que, apesar de a Constituição Federal de 1988 declará-los expressamente, a realização de políticas públicas não tem sido suficiente para sua concretização (VERONESE; SILVEIRA, 2017, p. 375).

Segundo o Sistema de Garantias instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, o Poder Judiciário, da Defensoria Pública e o Ministério Público devem operar de maneira integrada e articuladamente com a Assistência Social, com a finalidade de agilizar o atendimento às crianças e aos adolescentes (LIMA; VERONESE, 2012, p. 130-131) sempre que for necessária a tutela jurisdicional em virtude da ameaça ou da violação dos seus direitos ou do não cumprimento das medidas administrativas aplicadas pelo Conselho Tutelar (SOUZA, 2016, p. 100).

[O] Poder Judiciário foi reordenado a partir da incorporação do direito da criança e do adolescente no Brasil na medida em que abandonou as práticas autoritárias de controle da menoridade para assentar as bases da Doutrina da Proteção Integral. Além do papel tradicional de solucionar conflitos intersubjetivos, a partir da Constituição Federal de 1988, o Poder Judiciário passou a dirimir os conflitos relativos ao oferecimento insuficiente e inadequado de serviços públicos necessários para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 162).

Desse reordenamento<sup>89</sup> originou-se o processo de desjudicialização, pelo qual as práticas administrativas passaram a ser atribuídas aos Conselhos Tutelares, deixando de ser da alçada do Poder Judiciário, atuante tão somente na solução de conflitos quando na violação ou ameaça de direitos pelos pais ou responsáveis, pelo Estado ou pela sociedade.

O juiz que atua na vara especializada da infância e da juventude, além de conferir celeridade e simplicidade ao processo e possuir conhecimento teórico e técnico, “[s]entirá necessidade de ter conhecimentos nas áreas de sociologia, política, economia, psicologia, em razão dos tipos de problemas que enfrentará” (VERONESE;

---

<sup>89</sup> O reordenamento institucional do Poder Judiciário contou a colaboração expressiva dos Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente instalados em várias cidades do Brasil na década de oitenta, que juntamente com o movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente reivindicava a posição política necessária para a efetivação dos direitos infanto-juvenis e o oferecimento dos serviços necessários à consolidação das políticas de atendimento (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 163).

SILVEIRA, 2017, p. 385)<sup>90</sup>, uma vez que julgará ações civis envolvendo interesses individuais, difusos ou coletivos de crianças e adolescentes, conhecerá ações e aplicará medidas cabíveis em entidades de atendimento nas quais sejam apuradas irregularidades, aplicará penalidades administrativas quando da violação de normas protetivas e conhecerá as situações, aplicando as medidas cabíveis, sempre que o Conselho Tutelar suscitar (Estatuto, artigo 148).

O Ministério Público, por sua vez, não possui atribuição para atuar apenas na área criminal, mas, em seu novo papel institucional estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (artigo 127), exerce a função de representante dos interesses da sociedade, visto que a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis é a ele incumbida.

[N]esse sentido, o MP torna-se guardião não apenas da justiça legal, mas também da ordem jurídica mais ampla, incluindo sua matriz axiológica e a efetividade das normas. Sua concepção implica igualmente o entendimento de que o Ministério Público é garantidor da justiça política ao pugnar pelo devido e legítimo processo democrático (SOUZA, 2016, p. 102-103).

Em nome da sociedade e agindo como agente mobilizador da rede de proteção, o Ministério Público “[n]ão atua apenas na garantia dos direitos individuais indisponíveis, mas também na composição de litígios e na promoção do acesso aos direitos universais.” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 163).

Por força desse papel institucional, mesmo nas ações que não são de sua autoria<sup>91</sup>, o Ministério Público atua como fiscal da lei (*custos legis*) nas demandas judiciais que envolvam interesses infanto-juvenis indisponíveis, sejam individuais, coletivos ou difusos, razão pela qual deve manifestar-se obrigatoriamente em todos os procedimentos, sob pena de nulidade, nos termos do Estatuto (artigo 204).

A Defensoria Pública, que também integra o sistema de justiça, possui a função essencial de conferir o acesso à justiça às crianças e aos adolescentes. O acesso à justiça, garantido pelo Estatuto (artigo 141), dá-se mediante concessão de benefício de justiça gratuita aos que comprovarem a necessidade (§1º), por intermédio da nomeação de defensor público ou advogado dativo, e também pela isenção de

---

<sup>90</sup> “[A] postura que se espera de um Juiz da Infância e da Juventude é a de ser humanamente criativo e inquieto, no sentido de querer, com a mente e com o coração, o cumprimento dos direitos pertencentes às crianças e aos adolescentes.” (VERONESE; SILVEIRA, 2017, p. 385).

<sup>91</sup> Em virtude da unidade e indivisibilidade do Ministério Público, é permitido o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União e dos Estados, conforme artigo 210 do Estatuto (VERONESE; SILVEIRA, 2017, p. 386).

custas e emolumentos aos procedimentos, salvo em caso de litigância de má-fé (§ 2º).

Apesar de possibilidade de acesso à justiça por intermédio de advogados nomeados, destaca-se a atuação da Defensoria Pública enquanto “[r]esponsável pela orientação jurídica e defesa daqueles considerados vulneráveis em todo os graus de atuação junto ao Poder Judiciário.”, por meio da prestação de assistência jurídica integral e gratuita à população (SOUZA, 2016, p. 106), conforme previsto na Constituição Federal de 1988 (artigo 134).

Ocorre que, de fato, as Defensorias Públicas, em geral, não se mostram especializadas material e pessoalmente para a atuação adequada perante o Sistema de Garantia de Direitos das crianças e dos adolescentes, havendo necessidade de sua estruturação organizacional e funcional “[e]m parceria com as demais entidades sociais e instituições públicas que promovem a proteção integral dos direitos da criança e do adolescente.” (RAMIDOFF, 2007, p. 358).

Essa tridimensionalidade do Sistema de Garantias de Direitos das Crianças corresponde ao que se entende por Proteção Integral. A compreensão do papel das políticas públicas que formam esse sistema se mostra indispensável para a análise das recomendações do Comitê de Direitos da Criança da ONU para o Brasil, as quais possuem como objetivo o atingimento dos propósitos estabelecidos pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças.

#### **4. AS RECOMENDAÇÕES DO COMITÊ PARA OS DIREITOS DA CRIANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) E SUA APLICABILIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

Em atendimento à Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças (1989), o Brasil, na condição de Estado-Parte, encaminhou dois relatórios informativos dos programas e políticas públicas realizados para implementação dos direitos humanos e fundamentais previstos no referido documento internacional. O relatório inicial foi encaminhado em 2003 e o segundo relatório (e último, até o momento), em 2014.

Esses relatórios foram analisados pelo Comitê para os Direitos da Criança da ONU, que, por sua vez, emitiu suas recomendações nos anos de 2004 e 2015 objetivando a adequação das ações realizadas à concretização dos direitos das crianças e dos adolescentes brasileiros.

A análise dessas recomendações, a partir das dimensões das Políticas de Atendimento, de Proteção e de Justiça mostra-se pertinente para verificar o cumprimento (ou não) dos propósitos da Convenção Internacional – especialmente, considerando-se que em 2019 terão transcorridos 30 (trinta) anos da sua edição –, bem como para a constatação acerca da observância pela República Federativa do Brasil do Paradigma da Proteção Integral.

A exposição das constatações e recomendações apresentadas nos anos de 2004 e 2015 pelo Comitê para os Direitos da Criança e a análise comparativa desses documentos demonstra que as violações aos direitos das crianças e dos adolescentes não apenas persistem, mas também aumentaram em alguns sentidos e se agravaram em outros. Assim, mesmo após quase trinta anos da ratificação da Convenção Internacional pelo Brasil, é possível demonstrar que as políticas públicas implementadas não foram (e não têm sido) suficientes para a materialização dos direitos infanto-juvenis.

#### 4.1 AS RECOMENDAÇÕES DO COMITÊ DE DIREITOS DA CRIANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) DE 2004 A PARTIR DAS DIMENSÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO, PROTEÇÃO E JUSTIÇA

As recomendações formuladas pelo Comitê de Direitos da Criança da ONU no ano de 2004 resultaram da análise do relatório inicial apresentado em dezembro de 2003 pelo Brasil, enquanto signatário da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).

O primeiro relatório, referente ao período de 1991 a 2002, foi enviado com mais de dez anos de atraso, tendo em vista que deveria ter sido apresentado em outubro de 1992 – dois anos após a entrada em vigor da Convenção<sup>92</sup>.

Inicialmente, o Comitê elenca os aspectos positivos evidenciados no relatório inicial do Brasil, destacando o artigo 227 da Constituição Federal (1988) – não apenas por estabelecer os princípios relativos aos direitos humanos, mas, principalmente, por conferir a prioridade absoluta aos direitos das crianças – e o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), especialmente, por incluir os direitos previstos na Convenção Internacional.

Entre outros aspectos positivos, o Comitê destacou a ratificação de dois dos Protocolos Facultativos à Convenção – relativos ao não-envolvimento de crianças em conflitos armados e ao combate do tráfico de crianças, da exploração sexual infantil e da participação de crianças em pornografia – e da Convenção de Haia<sup>93</sup>, que trata da adoção internacional.

---

<sup>92</sup> Rememorando-se o artigo 44, parágrafo 1º, da Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças, o qual dispõe que “os Estados Partes comprometem-se a apresentar ao Comitê, por intermédio do Secretário-Geral das Nações Unidas, relatórios sobre as medidas que tenham adotado com vistas a tornar efetivos os direitos reconhecidos na Convenção e sobre os progressos alcançados no desempenho desses direitos: **a)** num prazo de dois anos a partir da data em que entrou em vigor para cada Estado Parte a presente Convenção; **b)** a partir de então, a cada cinco anos.” (ONU, 1989).

<sup>93</sup> A Convenção de Haia, concluída em 29 de maio de 1993, na Holanda, trata da proteção das crianças, reconhecendo que, para o desenvolvimento harmonioso da sua personalidade, a criança deve crescer no seio familiar e, assim, estabelece a cooperação em matéria de adoção internacional, prevenindo o sequestro, a venda ou o tráfico de crianças. Foi ratificada pelo Brasil pelo Decreto nº 3.087 de 21 de junho de 1999, tendo sido o seu conteúdo inserido no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) pela Lei nº 12.010/2009. A Convenção estabelece os requisitos para a efetivação da adoção internacional, em conformidade com o Estatuto.

O Comitê dos Direitos das Crianças da ONU, também, congratulou o Brasil pelo Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente (2004-2007), pelo qual deu-se a criação da Comissão Interministerial coordenada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos no sentido da concretização de quatro metas, a saber: 1) promover vidas saudáveis; 2) garantir educação de qualidade; 3) proteger contra o abuso, a exploração e a violência; e 4) combater o HIV/AIDS. Os referidos objetivos desdobraram-se em dezesseis desafios que o Governo Federal se propôs a enfrentar por meio de um conjunto articulado de mais de duzentas ações<sup>94</sup>. Entretanto, frisou a necessidade de se assegurar que o plano cobrisse todas as áreas e que os recursos humanos e financeiros fossem providos em todos os níveis.

Adentrando nos principais motivos de preocupações, o Comitê salientou que a desigualdade – de raça, de classe social, gênero ou situação geográfica – impedia de maneira significativa que houvesse efetivo progresso no pleno exercício dos direitos consagrados na Convenção Internacional pelas crianças e adolescentes brasileiros.

Por certo, é utópico imaginar-se uma sociedade sem quaisquer desigualdades. Contudo, as desigualdades raciais, culturais, econômicas ou sociais não podem ser admitidas quando implicarem na limitação do exercício de direitos, tendo em vista que estes são iguais a todos.

[A] escolha por uma igualdade não meramente formal, produto do que a lei diz que é igual, implica não aceitar mais determinadas desigualdades que visem afrontar os direitos básicos de qualquer ser humano, ou até mesmo negar o valor da sua dignidade humana (LIMA, 2015, p. 66).

Tratando dos quatro princípios gerais que norteiam a Convenção sobre os Direitos da Criança – (1) não-discriminação, (2) interesse superior da criança, (3) direito à vida, sobrevivência e desenvolvimento e (4) direito à participação –, o Comitê, primeiramente, destacou a necessidade de não-discriminação.

---

<sup>94</sup> O Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente representou o compromisso do Brasil em priorizar as crianças e os adolescentes brasileiros na implementação das políticas públicas, em atendimento à Constituição Federal de 1988, à Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, de 1989, ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, e, em particular, aos compromissos assumidos na Seção Especial da ONU sobre a Criança, realizada em 2002. Sua implementação foi atribuída a um Comitê Gestor Interministerial, sob a coordenação da SEDH/PR, integrado por representantes do Ministério das Cidades, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério da Educação, do Ministério da Integração Nacional, do Ministério da Justiça, do Ministério do Planejamento, do Ministério da Saúde, do Ministério do Trabalho, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) (BRASIL, 2004).

Ao mesmo tempo em que elogiou a criminalização do racismo pela Carta Constitucional (1988)<sup>95</sup> e a atribuição aos indígenas do *status* de cidadãos pelo Código Civil (2002)<sup>96</sup>, constatou que grupos étnicos ainda são discriminados, notadamente os negros, assim como, também, persistem práticas culturais e sociais que fomentam a desigualdade, principalmente nas regiões Norte e Nordeste.

Sugeri que o Estado-Parte estabelecesse as medidas necessárias para o cumprimento da legislação em vigor, adotando uma estratégia global para a eliminação da discriminação por quaisquer motivos de todos os grupos vulneráveis. Propôs, ainda, a realização de campanhas gerais de conscientização e adoção de medidas dinâmicas objetivando a prevenção e o combate de atitudes de preconceito e de atos de discriminação.

O reconhecimento da diversidade cultural consiste no caminho para a plena realização dos direitos humanos e liberdades fundamentais, como estabelece a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). É necessário, portanto, ressignificar os direitos humanos, distanciando-os da visão atual globalizada e eurocêntrica, de modo a englobar a realidade histórica, cultural e social de cada minoria. A perspectiva crítica integral, local e intercultural mostra-se adequada ao reconhecimento das especificidades decorrentes dos processos de lutas sociais, econômicas, políticas e culturais dos quais os próprios direitos humanos emanam (HERRERA FLORES, 2009; WOLKMER, 2015).

Ao reconhecer a consagração do interesse superior da criança pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), o Comitê alerta que o princípio ainda não é parte integrante da implementação de políticas e programas públicos relacionados às crianças.

Conforme artigo 3º da Convenção<sup>97</sup>, o interesse superior da criança deve repercutir em todos os atos legislativos, políticas e programas públicos, assim como,

---

<sup>95</sup> O repúdio ao racismo é um dos princípios da República Federativa do Brasil nas suas relações internacionais (artigo 4º, inciso VIII, da CF/88), enquanto que o inciso XLII, do artigo 5º da CF/88, estabelece que “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei” (BRASIL, 1988).

<sup>96</sup> O artigo 6º do Código Civil de 1916 previa a incapacidade relativa dos silvícolas, os quais subordinavam-se a regime tutelar que poderia cessar à medida da sua adaptação. Com o advento do Código Civil de 2002, os indígenas não são mais considerados relativamente incapazes, sendo a sua capacidade regulada por legislação especial, conforme artigo 4º, parágrafo único (BRASIL, 2002).

<sup>97</sup> Dispõe o artigo 3º da Convenção que “em todas as ações relativas a crianças, quer sejam empreendidas por instituições públicas ou privadas de assistência social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, os interesses superiores da criança constituem uma consideração primordial.” (ONU, 1990)

também, em todas as decisões judiciais e administrativas envolvendo crianças e adolescentes.

Por certo, ao ratificar a Convenção Internacional, o Brasil incorporou o princípio do melhor interesse da criança, o qual tem sido o ponto de partida para a proteção da infância. Contudo,

[n]a implantação deste princípio cabe um alerta quanto à forma no atendimento à população infanto-juvenil. Abandonando definitivamente um sistema demasiadamente paternalista, o assistencialismo que promove a esmola atende o imediato, gera dependência e fragmenta o homem, deve dar lugar a um tipo de atendimento que atenda o imediato visando ao mediato, contemple o indivíduo em sua totalidade, promova sua libertação e, sobretudo, reflita uma ação transformadora (PEREIRA, 2008, p. 48).

Nesse sentido, o Comitê sugeriu a realização de treinamentos para os profissionais que atuam direta ou indiretamente com crianças e adolescentes e de programas de sensibilização do público em geral.

A respeito dos direitos humanos e fundamentais à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento, rememorou-se que os referidos direitos foram consagrados na legislação nacional, entretanto, ressaltou o Comitê que crianças continuam sendo mortas, inclusive por policiais militares e ex-policiais, recomendando que o Brasil adotasse as medidas necessárias para impedir o homicídio de crianças, como também investigasse minuciosamente cada uma das graves violações, conduzindo os responsáveis ao Poder Judiciário e apoiando as famílias das vítimas.

Com relação ao direito à participação, o Comitê afirmou que atitudes tradicionais em relação às crianças ainda limitam o respeito das suas opiniões não apenas no espaço familiar, mas, também, nos espaços públicos da escola, das instituições e da sociedade em geral.

[E]l derecho de las niñas y los niños a ser escuchados se constituye así en un derecho pivote en el funcionamiento sistémico de la Convención, pues refuerza precisamente el carácter de agentes de los niños y las niñas e impacta en la forma en que deben articularse y ejercitarse todos los derechos contenidos en la Convención (MARTÍNEZ, 2011, p. 226)<sup>98</sup>.

Assim, instou o Brasil a assegurar que os pontos de vista da criança nos referidos ambientes, inclusive nos Tribunais – em todos os procedimentos

---

<sup>98</sup> “O direito das meninas e dos meninos de serem ouvidos é, portanto, um direito fundamental no funcionamento sistêmico da Convenção, pois reforça, precisamente, o caráter dos agentes de crianças e meninas e impacta na forma como devem ser articulados e exercitados todos os direitos contidos na Convenção.” (Tradução livre).

administrativos ou judiciais – fossem levados em consideração. Sugeriu, ainda, na recomendação nº 37, que fossem adotadas leis e políticas públicas apropriadas no sentido do treinamento dos profissionais, bem como da sensibilização do público, realizando-se atividades recreativas e informais dentro e fora das escolas, uma vez que “a ‘fala da criança’ deve ser assumida como prova importante e essencial na instrução dos processos que envolvam seu interesses.” (PEREIRA, 2008, p. 160).

No que diz respeito à Política de Atendimento, ou seja, às políticas sociais básicas, aos serviços especiais de prevenção e atendimento, aos serviços de identificação e localização dos pais ou responsáveis e à proteção jurídico-social por parte das entidades de defesa dos direitos infanto-juvenis, a qual se realiza, por intermédio de entidades governamentais e não governamentais nos três níveis de governo, as recomendações são inúmeras.

Primeiro, o Comitê parabenizou o Brasil pela criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), como também do sistema de Conselhos de Direitos estabelecidos nos níveis federais, estaduais e municipais, os quais consistem no órgão central da efetivação da Política de Atendimento.

[C]om um diferencial em relação aos demais conselhos, o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente não demarca uma única política setorial, mas estabelece que as políticas de sua alçada possuem um público que exige, por determinação legal, prioridade absoluta em todas as políticas públicas (SOUZA, 2015, p. 215).

Entretanto, apesar de aclamar a criação do CONANDA, o Comitê mostrou-se preocupado com o grande número de entidades envolvidas na implementação da Convenção e recomendou o desenvolvimento de um sistema adequado de coordenação destas entidades em todos os níveis.

Por outro lado, tratando da necessidade de aumento da cooperação do Estado com organizações não-governamentais e outros setores da sociedade civil, sugeriu que o Brasil possibilitasse a sua participação mais sistemática em todas as etapas de concretização dos direitos definidos pela Convenção.

Sobre o registro de nascimento, após mencionar a sua gratuidade estabelecida pela Lei nº 9.534/87<sup>99</sup>, o Comitê ressaltou que muitas crianças ainda

---

<sup>99</sup> A Lei nº 9.534/87 alterou as Leis nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos) e nº 8.935/94 (Lei dos Notários e Registradores), determinando a gratuidade dos registros civis de nascimento e de óbito, bem como a primeira certidão respectiva, visando assegurar que todos os direitos decorrentes da cidadania pudessem ser exercitados. A publicação da referida Lei consistiu num primeiro passo em direção à

permanecem sem o referido registro, especialmente na periferia das grandes cidades, nas áreas rurais ou remotas e nas terras indígenas. Dessa forma, advertiu sobre a necessidade de melhoria do sistema de registro civil de nascimento, com vistas à abrangência de todo o país levando-se em consideração as disparidades regionais.

Vale observar que a falta de registro não só impede a inclusão social da criança, como, também, compromete o planejamento de políticas públicas de educação, de saúde e de assistência social, na medida em que os dados extraídos do sistema de registro civil de nascimento

[s]ão importantes para os estudos da evolução demográfica nos seus diversos níveis de desagregação geográfica, permitindo elaborar diversos indicadores tais como as taxas de natalidade e de fecundidade e orientar o planejamento de políticas públicas, especialmente na área de saúde. (CRESPO; BASTOS e CAVALCANTI, 2006).

Acerca do direito à saúde e padrão de vida adequado de crianças e adolescentes, nas Recomendações de 2004, o Comitê de Direitos da Criança afirmou a redução da taxa de mortalidade infantil e elogiou a criação de um subsídio mínimo para a saúde, bem como de políticas e programas de combate à fome e à pobreza.

O direito à saúde, estreitamente vinculado ao direito à vida, consiste em atender ao bem-estar físico e mental da criança, especialmente na primeira infância, fase na qual, em vista da sua fragilidade, a saúde inspira maiores cuidados (AMIN, 2018b, p. 84).

Entretanto, em razão do acesso desigual aos serviços de saúde, notadamente em relação às crianças que vivem no campo e àquelas que se encontram nos setores socioeconômicos menos favoráveis das regiões Norte e Nordeste, o Comitê aconselhou o desenvolvimento de um sistema de saúde para todas as crianças e a consolidação das políticas e programas públicos contra os fatores da extrema pobreza, assegurando-se de que os setores mais pobres da população tenham acesso à saúde, à educação, à moradia e a outros serviços sociais em igualdade de condições.

Em se tratando da saúde dos adolescentes, tendo em vista as altas taxas de gravidez precoce e a deficiência dos serviços para tratamento da saúde mental, a recomendação nº 55 é no sentido da melhoria do Programa de Saúde do

---

erradicação do subregistro de nascimento - situação em que a criança não é registrada no primeiro ano de nascimento ou até o primeiro trimestre do ano seguinte. (BRASIL, 1987).

Adolescente<sup>100</sup>, abordando-se temas relativos à saúde reprodutiva, à educação sexual e à saúde mental.

Sobre o direito à educação, lazer e atividades culturais, após elogiar o Brasil pelo incentivo às crianças frequentarem a escola e os esforços para a incorporação no currículo escolar das temáticas relativas ao desenvolvimento da personalidade, aos direitos humanos e aos direitos civis, o Comitê salientou a desigualdade no acesso e frequência regular à escola, bem como a deserção e repetição de cursos em todo país, especialmente por crianças pobres, negras, indígenas ou residentes em áreas remotas. Tratando, ainda, da má qualidade da educação em muitas escolas, afirmou que há crianças que, apesar de as frequentarem há anos, não aprenderam a ler ou a escrever e, como se não bastasse, apresentam habilidades matemáticas rudimentares.

A educação é direito de todos, indistintamente. É da família, por meio da matrícula dos filhos na rede de ensino; da sociedade, na fiscalização dos casos de evasão ou não ingresso na escola; e do Poder Público, na oferta de vagas que permitam o acesso livre e irrestrito, o dever conjunto de assegurar que todas as crianças e adolescentes acessem esse direito (AMIN, 2018c, p. 112).

Nesse sentido, o Comitê solicitou que o Brasil invista na educação, assegurando que recursos orçamentários sejam alocados em todos os níveis para o desenvolvimento de políticas públicas de melhoria do sistema educacional, com vistas ao seu Comentário Geral nº 1<sup>101</sup>. Ainda, sugeriu que fossem envidados mais esforços para a melhoria da qualidade da educação, não apenas revendo-se os currículos escolares para incorporação de disciplinas sobre direitos humanos e direitos civis, como, também, por meio da introdução de métodos dinâmicos de ensino-aprendizagem.

---

<sup>100</sup> Em 1989, o Ministério da Saúde instituiu no Brasil o Programa de Saúde do Adolescente (PROSAD) – para a faixa etária de 10 a 19 anos completos - que foi implantado em todo o território nacional. As suas bases programáticas abordavam, a partir do quadro epidemiológico nacional, as áreas prioritárias: crescimento e desenvolvimento, sexualidade, saúde bucal, saúde mental, saúde reprodutiva, saúde do escolar adolescente e prevenção de acidentes, cujas ações se desenvolviam em todos os níveis de atenção por equipes multidisciplinares de saúde, em centros de referência. Havia uma ênfase nas ações educativas e na participação dos adolescentes como multiplicadores de saúde.

<sup>101</sup> O Comentário Geral nº 1 trata dos propósitos da educação estabelecidos no parágrafo 1º do artigo 29 da Convenção Internacional e estabelece que a educação se reveste de importância transcendental, na medida em que os propósitos da educação estão vinculados diretamente com o exercício da dignidade humana e dos direitos das crianças, dadas as suas necessidades especiais de desenvolvimento e as diversas capacidades em evolução (ONU).

A respeito da Política de Proteção, o Comitê dos Direitos da Criança da ONU enfatizou a instituição dos Conselhos Tutelares para a promoção e proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes.

[O] Conselho Tutelar, como representante da sociedade civil organizada e diante de tais atribuições, tem condições de fortalecer a política local de atendimento à criança e ao adolescente, sendo órgão de representação para encaminhamento das demandas locais nas políticas públicas de atenção aos direitos da criança e do adolescente (CUSTÓDIO; SOUZA, 2011, p. 196).

Para a concretização da Política de Proteção, no que se refere aos atos a serem praticados quando a família, a sociedade ou o Estado omitirem-se, ameaçarem ou violarem os direitos humanos e fundamentais de crianças e de adolescentes, o Comitê tratou da exploração econômica e da exploração sexual e do tráfico, da problemática das crianças de rua e da dependência de drogas.

No combate à exploração econômica de crianças e adolescentes, o Comitê citou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)<sup>102</sup>, no entanto, afirmou que a taxa de emprego informal, particularmente no serviço doméstico, ainda se mostrava bastante alta. O PETI, instituído em 1996, sob a coordenação da Secretaria de Assistência Social, “[f]oi de grande importância como política de atendimento a crianças, adolescentes e suas famílias, mas manteve-se limitado a caracterizar uma política pública mais que efetiva, que fosse além do atendimento.” (SOUZA, 2015, p. 14).

Assim, propôs não apenas o fortalecimento do programa, apoiando-se as iniciativas de geração de renda para as famílias das crianças atendidas, mas também a melhoria do sistema de inspeção do trabalho, monitorando-se e reportando-se os casos de crianças no desempenho de serviços domésticos.

Em face da exploração sexual e do tráfico, o Comitê recomendou, no item 63, o encorajamento e a facilitação da denúncia, a investigação, o processamento e a punição dos autores, assim como a proteção das vítimas, por meio da prevenção, da reintegração, do acesso a cuidados de saúde e de assistência psicológica, tendo em vista que se mostrava alta a incidência de exploração sexual, de vendas de crianças, de prostituição infantil e de pornografia infantil no período do levantamento dos dados. Determinou, também, o cumprimento das recomendações do Relator Especial – o

---

<sup>102</sup> O PETI é um programa de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, que compreende a transferência de renda, trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontram em situação de trabalho.

Conselho Econômico e Social da ONU, por meio de seu relator, visitou o Brasil de 3 a 14 de novembro de 2003, nas cidades de Brasília, Belém-PA, Salvador-BA, São Paulo-SP e Rio de Janeiro-RJ, para avaliar as situações envolvendo a venda de crianças, a prostituição infantil e a pornografia infantil <sup>103</sup> –, no sentido do estabelecimento de Tribunais Criminais especiais para crianças vítimas de atos criminosos, bem como de unidades especializadas do Ministério Público e de delegacias de proteção de crianças e de adolescentes.

A respeito das crianças em situação de rua, cujo número era significativo – muitas vezes propiciando atos de violência, tortura, abuso e exploração sexual, além de desaparecimentos –, o Comitê aconselhou o desenvolvimento de uma estratégia geral no sentido da redução e da prevenção do fenômeno, garantindo-se, ainda, que as crianças de rua tenham acesso à alimentação e abrigo, a cuidados de saúde e estudo, proteção e assistência adequados.

Considerando-se que, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), o abrigamento é medida excepcional, devendo-se envidar esforços para a manutenção da convivência familiar, “[p]ara que haja possibilidade de proteção da família, o primeiro e preliminar ponto é reconhecer que o Estado é devedor das condições mínimas para que todo e qualquer grupo familiar em vulnerabilidade social tenha condições de manter a sua própria integridade” (RÉ, 2015, p. 452).

A dependência de drogas entre crianças e adolescentes era outra preocupação do Comitê, especialmente, em vista do aumento significativo de estudantes consumindo drogas psicotrópicas nas escolas naquele período. Dessa maneira, sugeriu a realização de estudo para melhor determinar as causas e a extensão do fenômeno, com vistas à prevenção e ao combate.

Acerca da proteção das crianças pertencentes a uma minoria ou a grupos indígenas, a Recomendação de 2004, inicialmente, congratulou o Brasil pelo reconhecimento da organização social, dos costumes, dos idiomas, das crenças e das tradições indígenas conforme disposto na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto

---

<sup>103</sup> No seu relatório, destacou que o desafio a enfrentar é a plena implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a maximização do impacto das políticas sociais e programas para reduzir as causas e fatores que contribuem para a exploração sexual infantil como a pobreza, as desigualdades sociais, a discriminação, a violência e a impunidade. Sobre a implementação do ECA, o Relator Especial recomenda o estabelecimento de Conselhos Tutelares em todos municípios e de tribunais penais especializados para crianças vítimas de crimes. Para maiores informações, acessar o relatório E/CN.4/2004/9/Add.2, da Comissão de Direitos Humanos da ONU, de 3 de fevereiro de 2004.

do Índio<sup>104</sup>. Entretanto, em relação a esse documento legal, destacou que a integração que promoveu não se enquadra ao princípio da diversidade cultural e, como se não bastasse, os indígenas permanecem sem oportunidades educacionais e sem acesso aos serviços de saúde de qualidade, fato que tem dado abertura à desnutrição de inúmeras crianças.

[A] preservação da cultura, em sentido lato, dos povos indígenas possuem dois aspectos bem definidos; de um lado o direito de proteção destes direitos em prol do próprio indígena, a preservação e perpetuação da cultura para as atuais e futuras gerações, passando pelo direito ao conhecimento, estudo e preservação destas; do outro, a preservação é, em verdade, interesse de toda a humanidade na medida em que, como dito, é parte integrante do patrimônio da humanidade (ROSA, 2015, p. 574).

No sentido de fazer cessar essa violação de direitos de crianças indígenas, em cumprimento ao disposto no artigo 30 da Convenção Internacional<sup>105</sup>, o Comitê recomendou a adoção de medidas para assegurar que estas tenham melhor qualidade de vida e tenham sua identidade histórica e cultural protegida, assim como, também, sugeriu a realização de atividades de formação e conscientização para sepultar o preconceito que se origina da história de colonização brasileira, possibilitando-se, desse modo, o tratamento igualitário.

Para proteger as crianças com deficiência, o Comitê propôs que os tipos de deficiência fossem definidos e, posteriormente, fossem reavaliadas quantas pessoas possuem cada um desses tipos, para que, então, fosse possível o desenvolvimento de uma política geral no sentido de remover os obstáculos que impedem a integração social dessas crianças. Além disso, sugeriu a remoção das barreiras físicas e arquitetônicas para possibilitar o acesso a prédios públicos, aos transportes, entre outros, e o estabelecimento de programas de educação especial, para incorporação dessas crianças ao sistema regular de ensino, e de conscientização, sobre os direitos e necessidades especiais das crianças deficientes, especialmente para os pais.

---

<sup>104</sup> O Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, 19 de dezembro de 1973) dispõe sobre as relações do Estado e da sociedade brasileira para com os índios, sendo que, desde 2005, vem sendo rediscutido a partir da ideia do Estatuto dos Povos Indígenas, que propõe a atualização da legislação e acompanhamento da tramitação de proposições e demais atividades parlamentares relacionadas com a política indigenista. Os princípios básicos da proposta são garantir aos povos indígenas a proteção social, cultural, territorial e jurídica, além da igualdade.

<sup>105</sup> A CDC, em seu artigo 30, estabelece que “nos Estados em que existam minorias étnicas, religiosas ou lingüísticas ou pessoas de origem indígena, à criança pertencente a essa minoria ou que seja indígena não poderá negar-se o direito de, em comunidade com outros membros de seu grupo, ou sua própria cultura, professar e praticar sua própria religião, ou usar sua própria língua.

Ainda, sobre a Política de Proteção, é importante salientar que o Relator Especial, na visita ao Brasil em 2003 acima mencionada, destacou que após treze anos da adoção do Estatuto (1990), existiam apenas 3.477 Conselhos Tutelares para representar os 5.578 municípios brasileiros, ficando evidente que, naquele ritmo, a exigência de instalação de um Conselho de Tutelar por município somente seria atendida em 2011. Salientou, ainda, que “[a] falta de recursos e as capacidades dos conselheiros dificultam o bom funcionamento dos muitos conselhos. Sua natureza politizada também pode ser um obstáculo ao seu funcionamento eficaz.” (ONU, 2004).

O Estatuto, entre as características essenciais do Conselho Tutelar, previu a sua permanência e a sua autonomia, a fim de garantir sua estabilidade jurídica, política e institucional e sua não subordinação aos demais órgãos do Poder Executivo, evitando-se que fique à mercê dos interesses governamentais (CUSTÓDIO; SOUZA, 2011, p. 188).

A respeito da Política de Justiça, as Recomendações de 2004 do Comitê dos Direitos da Criança da ONU apontaram para o estabelecimento dos Tribunais Juvenis. Contudo, ressaltaram que persiste a falta de garantias por um processo justo e sem demora, assim como também a necessidade de aplicação de medidas socioeducativas, razão pela qual muitos menores de dezoito anos encontravam-se em más condições de detenção, o que, conseqüentemente, dificultava as suas chances de reabilitação e reintegração.

Em resposta às questões relativas à Política de Justiça, o Comitê recomendou, no item 69, a melhoria do Sistema de Justiça Juvenil, orientando a aplicação das Regras de Beijing<sup>106</sup> e das Diretrizes de Ziad<sup>107</sup>, além da legislação nacional em vigor em sua integralidade, considerando a privação de liberdade como último recurso e pelo menor tempo possível.

Ainda, o Comitê propôs que o Brasil, em defesa do direito infanto-juvenil à convivência familiar, garantisse que as crianças e os adolescentes permanecessem em contato com suas famílias enquanto disponíveis para o Sistema de Justiça Juvenil e, objetivando a proteção da integridade física e psicológica destas, melhorasse as

---

<sup>106</sup> As Regras de Beijing (ou de Pequim) consistem nos padrões mínimos para a administração da justiça juvenil segundo a ONU, adotados pela sua Assembleia Geral por meio da Resolução 40/33, de 29 de novembro de 1985.

<sup>107</sup> As Diretrizes de Ziad consistem nas coordenadas para a prevenção da delinquência juvenil, estabelecidas no oitavo Congresso das Nações Unidas sobre prevenção do delito e do tratamento do delinquente.

condições da detenção e da prisão. Além disso, instou o Estado-Parte que investigasse os casos de abuso por parte de agentes, estabelecendo, para este fim, um sistema amigável e acessível para a recepção e tratamento das queixas e instituisse programa de ensino das normas internacionais para todo o corpo de profissionais que atuam no Sistema de Justiça Juvenil.

Sobre os procedimentos de adoção, apesar do elogio à ratificação da Convenção de Haia (1993), o Comitê frisou a ausência de dados estatísticos sobre as adoções realizadas dentro e fora do país, assim como salientou a dificuldade de salvaguarda contra o tráfico e a venda de crianças. Desse modo, sugeriu o aumento do controle e da supervisão do sistema nacional de adoção, nos moldes do artigo 21 da Convenção Internacional<sup>108</sup>, assegurando-se de que a adoção por estrangeiros somente se dê como último recurso. Ainda, tratou da necessidade de efetivo cumprimento da Convenção de Haia, da reunião de dados estatísticos e de informações relevantes sobre as adoções ocorridas dentro e fora do país e da observância estrita às recomendações do Relator Especial sobre a venda de crianças, a prostituição infantil e a participação de crianças em pornografia, anteriormente supracitadas.

Por fim, o documento, contendo as Recomendações de 2004 formuladas para o Brasil pelo Comitê dos Direitos das Crianças da ONU, tratou do acompanhamento, da transmissão e do próximo relatório, respectivamente, enfatizando que deveriam ser tomadas todas as medidas necessárias para a plena implementação das recomendações; advertindo a difusão do relatório inicial, das respostas por escrito emitidas pelo Estado-Parte e das recomendações, que deveria ser realizada para as organizações da sociedade civil, não apenas pela *internet*, mas em grupos de jovens de crianças e associações profissionais, objetivando o debate e aumento da conscientização; e, por fim, convidando o Brasil a apresentar o próximo

---

<sup>108</sup> A CDC, em seu artigo 21, dispõe, em síntese, que os Estados-partes que reconhecem e/ou permitem o sistema de adoção devem assegurar o melhor interesse da criança, de modo a garantir que a sua adoção seja autorizada apenas pelas autoridades competentes, de acordo com a lei e com os procedimentos aplicáveis; que a adoção internacional seja um meio alternativo, caso a criança não possa ser colocada em um lar adotivo ou não puder ser cuidada no seu país de origem; que a criança envolvida na adoção internacional goze de salvaguardas e padrões equivalentes aos existentes no caso de adoção nacional; e que inexistam ganhos financeiros indevidos para os envolvidos; promover, quando apropriado, os objetivos do presente artigo, mediante a celebração de acordos ou acordos bilaterais ou multilaterais, e envidar esforços, nesse contexto, para assegurar que a colocação da criança em outro país seja realizada por autoridades ou órgãos competentes.

relatório até o dia 23 de outubro de 2007, considerando o prazo de 5 (cinco) anos estabelecido na Convenção Internacional.

Da exposição das primeiras recomendações do Comitê dos Direitos da Criança para o Brasil, constata-se a necessidade da realização de muitas políticas públicas em favor das crianças e dos adolescentes, especialmente, no sentido da diminuição das desigualdades e do combate às muitas formas de discriminação, notadamente, com relação às crianças indígenas, negras e deficientes.

Entretanto, infelizmente, no período de onze anos entre essas recomendações e a seguinte, sobre a qual se abordará no próximo tópico, verifica-se que a realidade das crianças e dos adolescentes brasileiros não sofre muitas alterações positivas, ou seja, permanece maculada por abusos e violações de direitos.

#### 4.2 AS RECOMENDAÇÕES DO COMITÊ DE DIREITOS DA CRIANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) DE 2015 A PARTIR DAS DIMENSÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO, PROTEÇÃO E JUSTIÇA

O segundo relatório periódico foi apresentado pelo Brasil em 07 de dezembro de 2014, ou seja, sete anos após a data estabelecida pelo Comitê dos Direitos da Criança da ONU nas Recomendações de 2004 – 23 de outubro de 2007.

Na análise das ações de acompanhamento e progresso alcançado pelo Brasil, o Comitê elencou entre os aspectos positivos, além da edição de algumas leis<sup>109</sup>, a ratificação das Convenções Internacionais contra Tortura e Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (2007), sobre os Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência (2008) e para Proteção contra Desaparecimentos Forçados (2010), bem como dos Protocolos Facultativos ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (2009).

---

<sup>109</sup> A recomendação de 2015 menciona inicialmente a Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012, sobre o Sistema Nacional de Serviços Socioeducativos (SINASE) e a Lei 12.978, 21 de maio de 2014, que altera o nome jurídico do art. 218-B do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e acrescenta inciso ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, sobre os crimes hediondos, para classificar como tal o crime de favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança, de adolescente ou de vulnerável.

Foram elogiadas, também, as medidas políticas e institucionais adotadas, como o Plano Nacional contra Violência Sexual (2013), o Plano Nacional de Luta contra o Tráfico de Seres Humanos (2013), o Plano Nacional de Assistência Social-educacional (2013) e o Plano de Educação Nacional (2014-2024).

Apesar disso, o Comitê iniciou a exposição das medidas gerais de implementação asseverando que as Recomendações de 2004 não foram total ou suficientemente implementadas, particularmente com relação à coleta de dados, monitoramento e treinamento e divulgação.

Desse modo, o Comitê, primeiramente, destacou o Plano Decenal para Promoção dos Direitos da Criança (2011-2020), acusando a falta de informações sobre alvos específicos e cronogramas de ações, especialmente, no que diz respeito às crianças em situação de rua e com deficiência. Ainda, recomendou que o Brasil assegurasse a aplicação efetiva do plano, avaliando, regularmente, as ações implementadas em todos os níveis governamentais, bem como garantisse a alocação de recursos humanos, técnicos e financeiros para a sua execução.

A respeito dos princípios gerais da (1) não-discriminação, do (2) direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento e (3) do direito à participação, as constatações permitem concluir que as violações aos direitos fundamentais infanto-juvenis não apenas preponderaram, mas, pior, aumentaram ao longo dos anos.

Evidenciando a inobservância do direito à não-discriminação de crianças e de adolescentes, o Comitê demonstrou-se preocupado com a estigmatização de crianças em virtude de sua situação econômica. Deste modo, propôs a intensificação dos esforços no sentido de combatê-la, assim como de impedir a exclusão social daquelas que vivem em situação de pobreza em áreas urbanas marginalizadas (como favelas) e das crianças em situações de rua. Da mesma forma, sugeriu a intensificação de medidas para evitar a discriminação de crianças negras, crianças indígenas e crianças meninas, confirmando a perpetuação de atitudes discriminatórias em virtude de raça, crença e sexo.

Com relação à discriminação de crianças lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e intersexuais, recomendou que o Brasil promulgasse legislação proibindo a discriminação ou a incitação à violência com base na orientação sexual ou na identidade de gênero, dando continuidade a projetos contra a homofobia nas escolas. E, ainda com o objetivo de combater a discriminação, instou que o Estado-Parte

priorizasse a eliminação de atitudes patriarcais e os estereótipos de gênero, por meio da implementação de programas de educação e de sensibilização.

Quanto ao direito fundamental à vida, o Comitê destacou que o Brasil tem uma das maiores taxas de homicídio de crianças do mundo<sup>110</sup>, especialmente, envolvendo meninos adolescentes negros, e requereu que fossem tomadas medidas necessárias para a identificação das causas e para a ampliação e o fortalecimento dos programas e políticas sobre violência letal.

O Comitê saudou a Lei n. 13.104 de 2015<sup>111</sup> sobre o feminicídio, mas, em vista de que a violência baseada no gênero continua generalizada, recomendou que o Brasil fornecesse treinamento sistemático para juízes, promotores e advogados sobre os direitos e as violências contra meninas e fortalecesse o Poder Judiciário para garantir que as vítimas tenham acesso efetivo à Justiça.

A reprodução da desigualdade de gênero, no entanto, não se dá apenas em relação aos direitos materiais negados, mas, de igual forma, ou pior, duplamente, nos julgamentos morais, sociais, institucionais a que mulheres estão submetidas constantemente. A esta lógica, as meninas não escapam. Importa salientar um fenômeno relativamente recente acerca da “adultização” das crianças, que ocorre de maneira mais emblemática com as meninas.

O sistema de justiça, pilar importante do sistema de garantia de direitos de crianças e de adolescentes brasileiros, reproduz, por vezes, essa lógica violadora de direitos que o sistema patriarcal impõe às mulheres e remete o desafio à sociedade contemporânea, cujas bases normativas são pautadas nos direitos humanos.

Três situações de discriminações que se (re)produzem da violência patriarcal dentro do sistema de justiça são identificadas (SABADELL, 2008, p. 267-268). A primeira diz respeito à descaracterização da infância, negando o *status* de ser criança, conferindo-lhes um papel de mulher pelo fato de não serem mais virgens. No geral, questiona-se a honestidade da vítima. Num segundo momento, há a descaracterização do estupro, nega-se a violência sexual, pela simples objeção da conceituação de consentimento. E, no último momento, a reprodução do discurso

---

<sup>110</sup> O mapa da violência publicado no ano de 2015 apontou que, em 2013, foram 5.191 casos de homicídios de crianças e adolescentes, um acréscimo de 21,1% em comparação com os dados de 2010, e deste, 66,3% eram negros(as) (WAISELFISZ, 2015, p. 14).

<sup>111</sup> A Lei nº 13.104 de 9 de março de 2015 alterou o art. 121 do Código Penal para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e alterou o o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos.

patriarcal, nas decisões judiciais, devendo-se considerar o fato de que este discurso é efetuado por magistrados que atuam em instâncias superiores, com maior visibilidade e projeção, portanto, uma grande representação na coletividade.

Ainda, a respeito do direito à vida, tratando especificamente do direito à sobrevivência e ao desenvolvimento, o Comitê constatou que o sistema nacional de luta e prevenção da tortura não foi totalmente implementado, havendo relatos de tortura generalizada e maus-tratos de crianças em delegacias de polícia e centros de detenção juvenil.

Sendo assim, orientou que o Brasil garantisse que todas as alegações de tortura, maus-tratos ou abusos cometidos por agentes da lei fossem completamente investigadas, além de que fossem fornecidos cuidados, meios de recuperação e reintegração e indenização às vítimas. Recomendou, também, que fossem ministrados cursos de formação regular sobre os direitos das crianças para o pessoal que trabalha com adolescentes autores de atos infracionais.

Sobre o direito à participação, foram elogiadas as ações no sentido de se ouvir a criança mediante sua participação nos Conselhos de Direitos, entretanto, o Comitê salientou que essa participação, especialmente nas escolas, ainda é baixa e, como se não bastasse, muito raramente as opiniões manifestadas são levadas em consideração.

[E]sse reconhecimento de que crianças são atores sociais, ou seja, sujeitos com capacidade de ação e interpretação sobre suas escolhas e decisões, é ainda um desafio na implementação do seu direito à participação, seja na vida coletiva, por meio da participação política, seja no âmbito individual, nos espaços familiar, institucional ou judicial (SANCHES, 2015, p. 62).

Desse modo, inúmeras foram as recomendações para aprimoramento do canal de comunicação dos órgãos governamentais e não-governamentais com as crianças e adolescentes, tais como (a) desenvolvimento de programas e atividades de sensibilização para promoção da participação das crianças nas famílias, nas comunidades e nas escolas, de maneira não apenas significativa, mas permanente; (b) reforço da consulta e participação de crianças em lares adotivos e instituições de menores infratores; (c) melhoria das atividades de formação dos profissionais que trabalham com e para as crianças, entre outras.

A respeito do registro de nascimento, o Comitê parabenizou pelas medidas já adotadas e pelo aumento do número de registros em geral, mas, em vista dos baixos

níveis de registro de nascimento de crianças indígenas, sugeriu a conscientização sobre os seus benefícios, bem como a melhoria da acessibilidade aos serviços, especialmente, na região amazônica, mediante criação de unidades de registro móveis. Propôs, ainda, que o registro emitido pela FUNAI possua os mesmos efeitos jurídicos do registro civil no que diz respeito à obtenção de benefícios sociais.

Sobre o direito à saúde, primeiramente, o Comitê saudou os programas Rede Cegonha<sup>112</sup> e Mais Médicos<sup>113</sup>, objetivando a melhoria do alcance e da qualidade dos serviços de saúde. Contudo, enfatizou a falta de dados específicos acerca da saúde das crianças e dos adolescentes, bem como os serviços de saúde insuficientemente prestados nas zonas urbanas marginalizadas e nas zonas rurais e os que afetam, desproporcionalmente, as crianças indígenas – particularmente, as Guarani, ainda sem acesso aos serviços médicos e de saneamento, em assentamentos superlotados –, negras e em situação econômica menos favorável.

Nesse sentido, rogou ao Estado-Parte a aumentar o investimento nos programas existentes de modo a garantir o acesso às crianças indígenas, negras, que vivem em áreas rurais e que vivem em áreas urbanas marginalizadas. E, especificamente, em relação às crianças indígenas, recomendou o fornecimento à Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) de recursos humanos, técnicos e financeiros adequados para garantir o acesso aos serviços de saúde de qualidade para todas as mulheres indígenas e crianças, incluindo aqueles que vivem em assentamentos informais, bem como a intensificação dos esforços para garantir que as unidades de apoio de saúde da família (NASF) sejam acessíveis às crianças indígenas.

Acerca da saúde dos adolescentes, ao mesmo tempo em que parabenizou pela criação do Livro do Adolescente, com informações sobre saúde sexual, o Comitê criticou a ausência de distribuição da obra em muitas escolas. Ressaltou, mais uma vez, o elevado e crescente índice de gravidez precoce entre meninas de 10 a 14 anos

---

<sup>112</sup> A Rede Cegonha, estabelecida pela Lei nº 11.108/2005 e pela Portaria nº 2.418/2005, é uma rede de cuidados que assegura às mulheres o direito ao planejamento reprodutivo, a atenção humanizada à gravidez, parto, abortamento e puerpério; e às crianças o direito ao nascimento seguro, crescimento e desenvolvimento saudáveis.

<sup>113</sup> A Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, instituiu o Programa Mais Médicos, com a finalidade de formar recursos humanos na área médica para o Sistema Único de Saúde (SUS) e, entre outros objetivos, diminuir a carência de médicos nas regiões prioritárias para o SUS, a fim de reduzir as desigualdades regionais na área da saúde e fortalecer a prestação de serviços de atenção básica em saúde no país (artigo 1º, incisos I e II) (BRASIL, 2013).

e em situação de vulnerabilidade econômica e tratou da criminalização do aborto, que acaba colocando em risco a vida e a saúde das meninas.

Desse modo, mais uma vez, recomendou a adoção de política pública abrangente sobre saúde sexual e reprodutiva para adolescentes, garantindo que o tema seja parte do currículo escolar obrigatório e direcionado a meninos e meninas adolescentes, além da realização de programas de sensibilização dos adolescentes sobre as consequências negativas da gravidez precoce e a implementação de uma política para proteção dos direitos das adolescentes grávidas, mães adolescentes e seus filhos, combatendo os atos discriminatórios. Sobre o aborto, apoiou a sua descriminalização em todas as circunstâncias, mediante revisão da legislação nacional para garantir o acesso ao aborto seguro e aos serviços de assistência pós-aborto.

No que tange ao direito à educação, ao lazer e às atividades culturais, o Comitê, na sua análise de 2015, evidenciou que persistem as disparidades no acesso e na qualidade da educação entre as áreas urbanas e rurais ou remotas sendo que, nestas, as taxas de inscrição reduziram significativamente, assim como são negativos os índices de conclusão e alfabetização das crianças, especialmente, as negras e as indígenas. Assim, sugeriu o investimento da melhoria na infraestrutura das escolas, particularmente, nas zonas rurais ou remotas, como, também, na formação de qualidade para os professores. Recomendou, inclusive, o aumento dos fundos para o setor da educação, a fim de fortalecer o Plano Nacional de Educação, de modo a combater as causas que levam as crianças a deixarem as escolas, notadamente, as negras, as indígenas e as que vivem nas áreas rurais ou remotas.

[P]ara dar à educação o lugar central que lhe cabe na dinâmica social, convém, em primeiro lugar, salvaguardar a sua função de cadinho, combatendo todas as formas de exclusão. Há que conduzir, ou reconduzir, para o sistema educativo, todos os que dele andam afastados, ou que o abandonaram, porque o ensino prestado não se adaptava ao seu caso. Isto supõe a colaboração dos pais na definição do percurso escolar dos filhos e a ajuda às famílias mais pobres para que não considerem a escolarização dos seus filhos como um custo impossível de suportar (DELORS, 1998, p. 56).

No atendimento da Política de Proteção, tratando do abuso e da exploração sexual de crianças, a Comissão elogiou a Lei n. 12.978 de 2014 – que os define como crimes hediondos, acima mencionada –, mas manifestou-se seriamente preocupada com os níveis elevados em que ocorrem em escolas, instituições e nas próprias famílias, como também em delegacias de polícia e centros de detenção. Preocupou-

se, também, com o alto e crescente número de crianças envolvidas em prostituição ou traficadas para essa finalidade, inclusive, com o envolvimento de agências de turismo, hotéis, taxistas, especialmente, nas regiões Norte e Nordeste do Brasil e, principalmente, durante a Copa do Mundo de 2014.

Recomendou, no item 42, que o Estado-Parte não só garantisse a rápida e oportuna investigação de casos de abuso sexual e assegurasse a execução de sanções proporcionais aos autores, como, também, empreendesse medidas eficazes para o combate do turismo sexual envolvendo crianças, colaborasse com organizações da sociedade civil e organizações não governamentais para a melhoria da coordenação de programas e iniciativas e reforçasse a presença de políticas de assistência social nas áreas conhecidas por permitir a exploração sexual infantil.

Em atendimento à Recomendação de 2004, no que diz respeito às punições corporais, o Comitê elogiou a publicação da Lei n. 13.010 de 2014<sup>114</sup> (denominada “Lei da Palmada” ou “Lei menino Bernardo”), a qual proíbe os castigos corporais em todas as configurações. Mostrou-se preocupado, entretanto, com o fato de o castigo corporal continuar sendo praticado e tolerado como método disciplinar de crianças e, conseqüentemente, recomendou que o Brasil intensificasse os esforços para fazer com que a referida lei seja cumprida e, ainda, promovesse formas positivas, pacíficas e participativas de educação infantil e de disciplina.

[T]al violência é de extrema preocupação por ser o lar o ambiente apropriado para que a criança se desenvolva, sinta-se segura e amada; no entanto, quando este ambiente é o local em que a maltratam, a espancam, tem-se aí o espaço da morte do sujeito, da destruição de todos os seus sentimentos. (VERONESE, 2015b, p. 604).

Ainda, segundo os dados analisados pelo Comitê, persistem atos de violência sexual, abuso e exploração contra crianças com deficiência, especialmente, do sexo feminino, além de situações de isolamento social, particularmente, nas áreas rurais e remotas. A Comissão, portanto, advertiu o Brasil a adotar uma abordagem baseada em direitos humanos e a tomar medidas para com os sistemas de educação especial, sensibilizando políticos, professores e pais sobre os benefícios da educação.

---

<sup>114</sup> A Lei nº 13.010 de 26 de junho de 2014 altera o Estatuto da Criança e do Adolescente para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante. A lei é conhecida por “Menino Bernardo” porque a sua aprovação foi inspirada na história de Bernardo Boldrini, de 11 anos, que foi encontrado, em abril daquele ano, enterrado às margens de uma estrada em Frederico Westphalen (RS), sendo o pai e a madrasta suspeitos da participação na sua morte.

E, nesse sentido, que sejam treinados e empregados professores especializados suficientemente, proporcionando apoio individual e cuidados necessários para as crianças com dificuldades de aprendizagem.

Sobre a exploração econômica de crianças, o Comitê constatou a redução global da taxa de trabalho infantil, entretanto, ainda há grande número de crianças, incluindo as de cinco a nove anos, envolvidas em trabalho infantil nas suas piores formas, assim como é alta a prevalência de trabalho infantil doméstico, no setor informal agrícola, como vendedores de rua, coletores de lixo e em fazendas, sob condições análogas a de escravidão.

Para combater o trabalho infantil, a recomendação é no sentido da adoção de medidas para a retirada de crianças de todas as idades de situações perigosas de trabalho, a prestação de atenção aos trabalhadores domésticos e nos setores agrícola e mineiro, assim como de assegurar que o Judiciário não autorizará a realização de trabalhos perigosos por crianças menores de dezoito anos e reforçará os programas de combate ao trabalho infantil, em particular, por meio de inspeção, investigação e aplicação de medidas preventivas, tais como a melhoria das condições socioeconômicas para as crianças e a garantia do acesso à educação.

[O] descaso da não visibilidade do trabalho infantil doméstico observados na realidade de exploração de crianças e adolescentes projetam-se no campo teórico, já que são reduzidos os estudos e as pesquisas sobre este tema, o que demonstra uma violência ainda maior, favorecendo a anulação da infância de milhares de meninas e meninos trabalhadores domésticos no Brasil (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 14).

A respeito das crianças em situação de rua, o Comitê evidenciou que ainda há um grande número de crianças nesta condição, permanecendo altamente vulneráveis não só à morte, à tortura e ao desaparecimento, mas também ao recrutamento por gangues, ao envolvimento com drogas, ao abuso e à exploração sexual. Além disso, dispôs sobre o fato de crianças serem conduzidas às delegacias sob suspeitas infundadas e de modo arbitrário, encaminhadas a centro de internação provisórios sem autorização judicial exigida pelo Estatuto (1990).

Com o objetivo de resolver a situação de rua de tantas crianças, na recomendação nº 84, tratou do desenvolvimento de uma estratégia global para a proteção dessas crianças, identificando as causas – como a pobreza, a violência familiar e a falta de acesso à educação –, no sentido de prevenir e reduzir esse fenômeno. Enquanto isso, sugeriu o aumento dos abrigos adequados à acomodação

de crianças em situação de rua, bem como a colaboração com organizações da sociedade civil que trabalham com e para essas crianças.

A dependência de drogas continuou sendo motivo de preocupação do Comitê quando da análise do segundo relatório enviado pelo Brasil. Foi constatado não apenas o número insuficiente de instalações especializadas na reabilitação de crianças viciadas em drogas, mas, também, a alta prevalência de drogas e abuso de drogas entre crianças em situação de rua, particularmente as que vivem nas chamadas “cracolândias” das grandes cidades, e altas taxas de abuso de álcool e maconha. O Comitê, no item 64, recomendou (a) o estabelecimento de tratamento para dependência e de serviços para redução de danos, incluindo a criação de instalações especializadas na reabilitação a longo prazo e a alocação de recursos humanos, técnicos e financeiros adequados, (b) a colaboração com a sociedade civil na prestação de apoio às crianças viciadas em drogas, (c) o desenvolvimento de uma estratégia global a longo prazo para tratar as causas de abuso de drogas, prevenir a toxicodependência e reabilitar as crianças viciadas em drogas, certificando-se de que esta estratégia se baseará nos resultados de pesquisas sobre reabilitação voluntária e, por fim, (d) a realização de iniciativas de sensibilização em grande escala e programas sobre os perigos das drogas e abuso de substâncias, abordando, em particular, as crianças, os pais e os professores.

A situação das crianças pertencentes às minorias ou aos grupos indígenas permanece inalterada, uma vez que a discriminação é evidenciada também na Recomendação de 2015, havendo, inclusive, a confirmação de altos níveis de violência e casos de expulsão de indígenas de suas terras, prejudicando-se os direitos à vida, à sobrevivência, à saúde e ao meio ambiente saudável destas crianças. Assim, na recomendação nº 80, o Comitê solicita que o Estado-Parte adote medidas imediatas para garantir a segurança de crianças indígenas e de suas famílias, investigando os casos de assassinatos e de ataques violentos, bem como fazendo cessar os despejos forçados.

Sobre a Política de Justiça, o Comitê apresenta as seguintes situações: (a) grande número de crianças, especialmente negras, cumprindo medida socioeducativa de internação; (b) adolescentes sendo internados por atos infracionais que não justificam a aplicação desta medida socioeducativa; (c) projetos de lei para redução da idade de responsabilidade penal de dezoito para dezesseis anos e para aumento

das penas de prisão para crianças de três para dez anos; (d) relatos de violência nas prisões, especialmente de gangues, resultando na morte de adolescentes; (e) saúde e condições sanitárias precárias e grave superlotação das instituições nas quais adolescentes são acolhidos; (f) adolescentes detidos com adultos, ocasionando o aumento da violência sexual e o abuso, especialmente as meninas; (g) período de privação de liberdade preventiva longos demais e falta de acesso à assistência jurídica antes do julgamento, entre outras envolvendo situações pontuais ocorridas durante a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

A recomendação nº 88 é no sentido da manutenção de um Sistema de Justiça totalmente comprometido com as linhas da Convenção Internacional e com as outras normas pertinentes, promovendo-se alternativas à detenção, investigando-se, cuidadosamente, os casos de mortes de crianças sob a custódia estatal, assegurando-se de que crianças não sejam detidas com adultos, agilizando-se os processos judiciais e inspecionando-se e auditando-se os centros de detenção juvenil.

Por certo, a garantia de acesso à justiça pode ser considerada um avanço no que diz respeito aos direitos infanto-juvenis. Não obstante, vê-se que esta igualdade é meramente formal, na medida em que as relações sociais, políticas, econômicas e culturais demonstram que o Brasil é um país eivado de diferenciações e distorções acentuadas (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 161), as quais refletem, diretamente, na garantia dos direitos humanos e fundamentais de crianças e de adolescentes, especialmente, daquelas pertencentes às minorias.

Acerca da adoção, as Recomendações de 2015 são no sentido da investigação dos casos de adoção irregular e da revisão dos mecanismos e procedimentos para a adoção nacional e internacional, a fim de se garantir que os profissionais responsáveis estejam cientes de todas as questões técnicas necessárias para analisar e processar casos, em conformidade com a Convenção de Haia, já mencionada neste capítulo. Essas recomendações resultam da constatação de adoções irregulares, provenientes de atos de corrupção por parte de funcionários, e da grande quantidade de adoções internacionais, conforme se extrai dos itens 47 e 48.

A reunião do Comitê dos Direitos da Criança, realizada em 2015, tratou de inúmeras outras questões que se caracterizam como violações aos direitos humanos e fundamentais de crianças e de adolescentes, como ausência de ambientes

familiares adequados e de cuidados alternativos (direito à convivência familiar adequada) e problemas no acesso à saúde por crianças e adolescentes (direito à saúde).

Como é possível observar, há muito a ser feito para garantir a efetiva proteção integral, em vista de que as Recomendações de 2015 – um total de 90 (noventa) itens – são ainda mais numerosas e preocupantes do que as de 2004, conforme se abordará no tópico a seguir.

#### 4.3 A INCORPORAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO COMITÊ DE DIREITOS DA CRIANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) DE 2004 E 2015: É POSSÍVEL FALAR EM PROTEÇÃO INTEGRAL?

O princípio da prioridade absoluta da criança e do adolescente, proveniente do Paradigma da Proteção Integral, mostrou-se desatendido de plano pelo Brasil em virtude do atraso de dez anos no envio do relatório inicial e de sete anos do relatório periódico subsequente.

Os direitos das crianças e dos adolescentes não podem esperar, uma vez que preponderam absolutamente sobre todos os demais. Percebe-se, desse modo, a incoerência em se admitir tamanho atraso pelo Estado-Parte e, pior, sem que seja aplicada qualquer sanção por conta da não observação do referido princípio, nem mesmo no momento de noticiar os programas e as políticas públicas implementados no sentido da concretização dos direitos previstos na Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).

O desatendimento do referido princípio também pode ser observado pela ausência de prioridade na alocação de recursos orçamentários em favor das políticas públicas de interesse infanto-juvenis. A Recomendação de 2004 (item 22) ressalta a falta de informações sobre alocações orçamentárias nos níveis estadual e municipal e a distribuição sem consideração às diferenças regionais ou às necessidades de grupos mais vulneráveis, enquanto que a de 2015 (item 12) reafirma a falta de mecanismos para a distribuição e monitoramento da alocação de recursos.

Apesar de a primeira recomendar a atenção ao cumprimento do artigo 4º da Convenção Internacional<sup>115</sup>, priorizando-se recursos orçamentários em favor dos direitos de crianças e dos adolescentes e a necessidade de distribuição destes considerando-se as diferenças regionais ou condições de grupos mais vulneráveis, o Brasil permanece descumprindo o dispositivo. A segunda recomendação reiterou essa necessidade, frisando que devem ser definidas as linhas orçamentárias específicas para as crianças, especialmente para as indígenas, para as marginalizadas e para aquelas que vivem em áreas urbanas ou em zonas rurais das regiões Norte e Nordeste, assim como deve ser aumentado o orçamento destinado aos setores sociais.

Ocorre que, de fato, ainda inexistente percentual orçamentário garantido em lei para aplicação nos programas e políticas públicas socioassistenciais destinadas às crianças e aos adolescentes. Com educação, por exemplo, o investimento do Brasil por aluno é um dos mais baixos se comparado com o dos trinta e quatro países que integram a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de acordo com pesquisa realizada em setembro de 2014<sup>116</sup>.

De acordo com o Projeto de Olho no Orçamento Criança<sup>117</sup>, que analisa as ações e despesas realizadas a partir de três eixos – (1) saúde, (2) educação e (3) assistência social e direitos de cidadania – cada aluno custa, por exemplo, R\$ 3.600,00 por ano para determinada cidade, ou seja, R\$ 300,00 por mês no primeiro ano de gestão de determinada administração e, ao final de seu mandato, passou a investir R\$ 600,00 por mês, por aluno, dobrando o investimento per capita em educação. Contudo, a pesquisa afirma que a maior parte dos municípios possui baixo investimento em políticas de proteção direcionadas às crianças e aos adolescentes.

---

<sup>115</sup> O artigo 4º da CDC estabelece que “[o]s Estados Partes deverão tomar todas as medidas legislativas, administrativas e outras apropriadas para a implementação dos direitos reconhecidos na presente Convenção. No que diz respeito aos direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados Partes tomarão tais medidas no limite máximo de seus recursos disponíveis e, quando necessário, no âmbito da cooperação internacional.”

<sup>116</sup> Segundo a pesquisa, o valor do PIB destinado à educação é alto, mas, se diluído pelo número de alunos, é irrisório. Além disso, o alto grau de repetência e a evasão acabam inflando o número de alunos, assim como a baixa qualidade do ensino sobrecarrega.

<sup>117</sup> Projeto criado em 2015, inicialmente, pela Fundação Abrinq, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). O Orçamento Criança e Adolescente originou-se para identificar o montante de recursos públicos destinados à proteção e ao desenvolvimento da criança, a partir da aplicação da Metodologia do OCA, que se destina a orientar o levantamento do conjunto de ações e despesas do orçamento público.

A respeito do levantamento de dados, as Recomendações de 2004 e de 2015 evidenciam a falta de um sistema nacional para recolhimento de dados desagregados. Na última recomendação, inclusive, além de orientar o cumprimento da anterior, o Comitê esclareceu que a melhoria do sistema de coleta de dados deve ser no sentido de cobrir todas as áreas da Convenção Internacional, de maneira organizada por idade, sexo, deficiência, localização geográfica, origem étnica e condição socioeconômica. De todo modo, até hoje não há sistema integrado de levantamento de dados, sendo todos os sistemas fragmentados, o que, de acordo com o Comitê, limita a capacidade estatal de adotar as políticas e programas adequados, especialmente, com relação à prevenção e ao combate da violência.

Os órgãos correspondentes à base fundamental do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente e que estruturam e orientam a Política de Atendimento, conforme estabelecida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), não haviam sido instituídos por completo até meados de 2005. Apesar da criação do Conselho de Direitos Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA) pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, louvada pelo Comitê nas Recomendações de 2004, constata-se que 8% (oito por cento) dos municípios brasileiros não haviam sido instituídos os correspondentes Conselhos de Direitos até pesquisa realizada em 2006<sup>118</sup>.

Desse modo, a ratificação ou adesão do Brasil a algumas Convenções Internacionais e implementação de medidas políticas e institucionais, mesmo que tenham sido elogiadas, nas Recomendações de 2015, ainda é certa a necessidade de agregarem-se novas normativas de proteção, assim como de se consolidar a atividade dos Conselhos de Direitos e das ações previstas nos Planos Decenais.

Justamente nesse sentido, recomendou o Comitê, em 2015, ao tratar da estratégia e política global (item 8), a necessidade de assegurar-se a efetiva aplicação do Plano Decenal para a Promoção dos Direitos da Criança (2011-2020), mediante alocação de recursos humanos, técnicos e financeiros adequados.

Sobre o princípio da não-discriminação, da análise comparativa das duas recomendações, pode-se verificar que todas as formas de discriminação – racial,

---

<sup>118</sup> A pesquisa “Os Bons Conselhos: conhecendo a realidade”, coordenada por Rosa Maria Fischer e realizada pelo Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração, apresenta dados a respeito dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares do Brasil. A pesquisa foi realizada entre fevereiro e novembro de 2006 e publicada em 2007 (FISCHER, 2007, p. 22).

sexual, cultural, socioeconômica, étnica – continuam refletindo nos direitos das crianças e dos adolescentes brasileiros. As crianças negras, meninas, indígenas e com deficiência são as que mais sofrem violações de direitos.

[É] por existirem desigualdades que se anseia à igualdade real ou material, uma vez que se a lei genérica e abstrata é incapaz de proporcionar o alcance da igualdade meramente formal, deve ser oportunizada pelo Estado a aspiração da “igualização das condições desiguais”, ou seja, conferir igualdade a grupos e pessoas na exata medida das suas desigualdades. (LIMA, 2015, p. 69).

Assim, para se romper com os processos de exclusão e desigualdades, tendo em vista as inúmeras diferenças culturais e étnicas da sociedade brasileira, o caminho possivelmente promissor seria o de repensar as políticas de igualdade articuladamente com as políticas de identidade (LIMA, 2015, p. 69).

Os direitos à vida e à sobrevivência estão, intimamente, ligados com a saúde e com o bem-estar que são, inquestionavelmente, os principais direitos humanos e fundamentais. Ambas as Recomendações trataram da necessidade de desenvolvimento de um sistema de saúde que abrangesse todas as crianças, com igualdade de condições, inclusive, para as com deficiência, as de família de baixa renda e as que residem em áreas rurais ou remotas.

A implantação do Sistema Único de Saúde, em cumprimento à Constituição Federal de 1988, que estabeleceu que a saúde é direito de todos e dever do Estado (artigo 196), proporcionou o acesso universal ao sistema público de saúde, sem discriminações, não somente com vistas à cura de doenças, mas, também, na promoção da qualidade de vida<sup>119</sup>. Sabe-se, no entanto, que “[o] acesso aos serviços de saúde, configurado como dever do Estado, diante das desigualdades de qualidade de vida nas diferentes regiões do país, não tem sido o principal objetivo das políticas deste setor.” (PEREIRA, 2008, p. 633).

No sentido da proteção à vida e à saúde das crianças e dos adolescentes e do cumprimento do mandamento constitucional, “[f]oram implantadas estratégias para a organização de assistência à saúde em todo território nacional, considerando as crianças e os adolescentes como grupo prioritário ao direito na assistência do cuidado.” (VIEIRA; VIEIRA, 2011, p. 87), denominado Programa de Atenção à Saúde

---

<sup>119</sup> A Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 90) dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes.

da Criança e do Adolescente, em observância ao Pacto pela Vida preconizado pelo Ministério da Saúde.

Ocorre que, apesar de se constatar certa evolução, notadamente, no que diz respeito à positivação de alguns direitos derivados – como o direito à proteção da saúde da gestante e do nascituro, a garantia do direito à amamentação, entre outros –, nos dias atuais, ainda é um grande desafio a garantia do direito à saúde a todos, indistintamente.

De toda sorte, rememorando-se que a proteção integral não é um simples conselho, mas sim um dever social decorrente de mandamento constitucional, ao direito à saúde da criança e do adolescente deve ser garantida preferência em todos os sentidos, inclusive, quanto à destinação dos recursos e sua efetiva aplicação (PEREIRA, 2008, p. 635).

No que diz respeito ao direito à saúde, a obesidade infantil e a proliferação do HIV/AIDS são preocupações do Comitê dos Direitos da Criança que aparecem apenas nas Recomendações de 2015.

Em vista do elevado nível de obesidade infantil e da vulnerabilidade das crianças à publicidade não regulamentada, o Comitê sugeriu a tomada das medidas necessárias à redução da obesidade entre as crianças, incluindo a promoção de estilos de vida saudáveis e sensibilização da alimentação saudável, bem como o estabelecimento de um quadro regulamentar para a publicidade, a fim de proteger as crianças da publicidade enganosa.

[A] propaganda mercadológica dirigida ao público infanto-adolescente pode expô-los a variados riscos, justamente porque devido a fase de desenvolvimento em que se encontra, têm dificuldades para absorver os anúncios publicitários de forma crítica e reflexiva como fazem os adultos. (LIMA; VERONESE, 2015, p. 232).

Nesse sentido, o CONANDA publicou a Resolução nº 163, em 13 de março de 2014<sup>120</sup>, tratando da abusividade do direcionamento de publicidade e de

---

<sup>120</sup> A Resolução nº 163 do CONANDA, conforme artigo 2º, considera abusiva “a prática do direcionamento de publicidade e comunicação mercadológica à criança com a intenção de persuadi-la para o consumo de qualquer produto ou serviço”, por meio de aspectos como linguagem infantil, efeitos especiais e excesso de cores; trilhas sonoras de músicas infantis ou cantadas por vozes de criança; representação de criança; pessoas ou celebridades com apelo ao público infantil; personagens ou apresentadores infantis; desenho animado ou de animação; bonecos ou similares; promoção com distribuição de prêmios ou de brindes colecionáveis ou com apelos ao público infantil; e promoção com competições ou jogos com apelo ao público infantil (BRASIL, 2014).

comunicação mercadológica à criança e ao adolescente, objetivando mais segurança na sua exposição à publicidade em todos os veículos de comunicação<sup>121</sup>.

Entretanto, a publicidade ou propaganda dirigida às crianças e aos adolescentes ainda não foi objeto de regulamentação por lei, havendo em trâmite o Projeto de Lei n. 5.921, proposto em 2001, pelo deputado Luiz Carlos Hauly, que ainda não foi votado apesar de dezessete anos de tramitação<sup>122</sup>.

A respeito do aumento significativo de infecções pelo HIV/AIDS entre adolescentes, especialmente do sexo masculino – mesmo com as iniciativas no sentido da prevenção das doenças sexualmente transmissíveis –, na recomendação nº 62, o Comitê propôs a melhoria do acesso a serviços de saúde de qualidade, adequando-os à idade, e reforçou a necessidade de desenvolvimento de uma estratégia destinada às crianças envolvidas em prostituição e viciadas em drogas, objetivando a conscientização a respeito da prevenção do HIV/AIDS e a garantia do acesso à terapia antirretroviral.

Acerca do direito à participação, apesar de o CONANDA ter editado a Resolução nº 159, de 4 de setembro de 2013, que dispõe sobre o processo de participação de crianças e de adolescentes nos espaços de discussão em âmbito estadual, municipal e do Distrito Federal, verifica-se que o referido direito ainda é pouco difundido.

[A] questão da participação da criança e do adolescente no processo de significação do seu melhor interesse supera a ideia da criança como mero objeto de proteção e confere efetividade à sua posição de pessoa. Para tanto, imprescindível o reconhecimento da liberdade e da autonomia como elementos formativos da pessoa em desenvolvimento. (LANGOSKI, 2015, p. 345).

Recentemente, em 07 de junho de 2017, foi publicada a Resolução nº 191, que trata da participação de adolescentes no próprio Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)<sup>123</sup>, prevendo-se, portanto, por mais um

---

<sup>121</sup> Além da resolução do CONANDA, há a autorregulamentação imposta pelo Conselho Nacional de Autorregulamentação (CONAR), organização não governamental criada em 1980 com o objetivo de evitar a edição de uma lei federal que previa censura prévia à propaganda. O CONAR é composto por membros da sociedade civil, entre publicitários e profissionais de outras áreas, responsável pela criação de uma Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária (LIMA; VERONESE, 2015, p. 242).

<sup>122</sup> O Projeto de Lei nº 5.921, que acrescenta parágrafo ao art. 37, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para proibir “[a] publicidade destinada a promover a venda de produtos infantis, assim considerados aqueles destinados apenas à criança.”

<sup>123</sup> Tanto esta resolução, quando a anterior, foram editadas em cumprimento ao Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes – PNDDCA, que estabelece a promoção do protagonismo e a participação de crianças e de adolescentes nos espaços de convivência e de construção da cidadania.

instrumento normativo, o direito de participação das crianças e dos adolescentes nas discussões que lhes digam respeito.

Ocorre que, em verdade, há a necessidade de se compreender o direito das crianças como os direitos delas próprias, ou seja, absorvendo-se os significados que as próprias crianças atribuem aos seus direitos, como elas os compreendem e como podem lidar com eles (LIEBEL, 2011, p. 32).

Os índices relativos à exploração econômica de crianças e de adolescentes sofreram redução a partir da Conferência Global sobre o Trabalho Infantil, realizada em 2013, a qual resultou no reordenamento do PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

O Reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi instituído pela Resolução nº 05, de 12 de abril de 2013, “[c]onsiderando as mudanças normativas na implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), organizado em consonância com o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil.” (SOUZA, 2016, p. 185). O reordenamento busca a erradicação do trabalho infantil por meio de ações intersetoriais integradas e articuladas, estruturadas em cinco eixos: (1) informação e mobilização; (2) identificação; (3) proteção; (4) defesa e responsabilização; e (5) monitoramento (SOUZA, 2016, p. 186).

Como resultado, foram repassados maiores recursos aos municípios que aderiram ao referido programa e que apresentavam alto índice de trabalho infantil. Entretanto, é lamentável que, em muitos estados e municípios, milhares de crianças e de adolescentes continuam sendo explorados no trabalho doméstico, agrícola, metalúrgico, entre outros.

O trabalho infantil não auxilia a família, pelo contrário, macula o desenvolvimento físico e psicológico das crianças e dos adolescentes, roubando-lhes “[o] lúdico, a vivência, a real necessidade de brincar, de se desenvolver com dignidade, e de conviver com sua família e comunidade.” (CUSTÓDIO, 2006, p. 106). Por conta disso,

[é] necessário reconhecer o lugar da criança e do adolescente na sociedade sobretudo as obrigações impostas culturalmente, por valores enraizados, produzindo a exploração e violências. Esses valores podem levar ao perigo de defender os privilégios dos adultos em detrimento da proteção dos direitos de crianças e adolescentes, ancorados nas normativas nacionais e internacionais (SOUZA, 2016, p. 155).

Da mesma forma que a exploração econômica, o abuso e a exploração sexual infanto-juvenil são violações que ainda persistem.

O atendimento de crianças e de adolescentes vítimas de abuso ou de exploração sexual era realizado pelo Programa Sentinela<sup>124</sup>. Após a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Sentinela passou a ser compreendido como um serviço do Centro de Referência Especial de Assistência Social (CREAS). Os CREAS consistem em unidades públicas estatais, de abrangência municipal ou regional, que oferecem os serviços sociais especializados previstos pelo SUAS às famílias e aos indivíduos em situação de risco pessoal ou social, em virtude da violação de seus direitos.

[A] violência sexual infanto-juvenil é um fenômeno prevalente desde a antiguidade, que, atualmente, devido aos altos índices de incidência e ao seu impacto negativo no desenvolvimento das crianças e adolescentes, se tornou uma questão de saúde pública. Tal fato refletiu a necessidade de se criar serviços especializados e capacitados que possam prestar atendimento a crianças e adolescentes que sofreram abuso sexual (ESPINDOLA; BATISTA, 2013, p. 597).

Ocorre que essa a política de atendimento tem se mostrado insuficiente, na medida em que não há nos municípios com menos de 20 mil habitantes os referidos Centros de Referências Especializados, apesar do reconhecimento da assistência social como um direito do cidadão e um dever do Estado, no sentido da proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.

[O] desafio para implementação deste novo campo de políticas públicas é justamente a transição de uma concepção de proteção social àqueles que dela necessitam para o reconhecimento da assistência social como um direito fundamental em consonância com os compromissos internacionais brasileiros relativos aos direitos humanos (CUSTÓDIO; SOUZA, 2013, p. 2).

Acerca da garantia do direito à convivência familiar, uma nova preocupação demonstrada pelo Comitê nas Recomendações de 2015 diz respeito ao grande número de crianças encarceradas com suas mães. Mesmo com a publicação da Lei nº 11.942, de 2009<sup>125</sup>, que estabeleceu serviços de assistência para mães encarceradas e seus filhos, percebe-se que a legislação não foi amplamente implementada, visto que as instalações ainda apresentam saneamento inadequado e

---

<sup>124</sup> O Sentinela é um programa federal de proteção social especial de média complexidade, que abrangia 1104 dos 5565 Municípios brasileiros. O programa foi instituído pelo Governo brasileiro em 2001, com o objetivo de prestar atendimento às crianças e aos adolescentes vítimas de violência física, abuso/violência sexual, violência psicológica e negligência. A ênfase do programa estava no abuso e na exploração sexual (Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, 2006).

<sup>125</sup> A Lei nº 11.942, de 28 de maio de 2009, deu nova redação à Lei de Execução Penal para assegurar às mães presas e aos recém-nascidos condições mínimas de assistência (BRASIL, 2009).

superlotação e o acesso aos serviços de saúde, à educação e às atividades recreativas continua mitigado.

A Lei nº 13.257, de 2016, que dispôs sobre as políticas públicas para a primeira infância, alterou o artigo 318 do Código de Processo Penal para estabelecer a possibilidade de conversão da prisão preventiva em domiciliar para a mulher grávida ou mãe de criança com até 12 anos e para o homem quando este for o único responsável por filho com a mesma idade<sup>126</sup>.

Mesmo assim, de pesquisa realizada recentemente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>127</sup> extrai-se que, em 2017, havia cerca de 622 grávidas ou lactantes nas prisões brasileiras – 373 gestantes e 249 amamentando seus filhos.

De todo modo, as recomendações do Comitê são no sentido da implementação eficaz da referida lei, de modo a melhorar as condições das instalações de encarceramento objetivando a garantia do saneamento adequado e do acesso aos serviços de saúde, de educação e de lazer.

O número de crianças em situação de rua, que já era preocupante em 2004, aumentou em 2015, dando ensejo a muitas mortes, desaparecimentos, tortura, recrutamento por gangues e maior envolvimento das crianças e dos adolescentes com drogas, abuso e exploração sexual.

[N]os últimos anos foi adotada uma nova série de termos denotando o caráter particular e efêmero da “situação” em que se encontram essas crianças como, por exemplo: “crianças em circunstâncias especialmente difíceis”, “crianças em situação de rua”, “crianças em situação de risco ou de vulnerabilidade”. Porém, apesar de os termos se referirem a diferentes circunstâncias adversas, as crianças e adolescentes que se encontram nas ruas continuam sendo os mais visíveis e acabam chamando mais a atenção e provocando a opinião pública. (RIZZINI, 2003, p. 36).

Conforme levantamento feito pelo CONANDA, no ano de 2011, realizado em 75 cidades do país, foram identificadas 23.973 crianças e adolescentes em situação de rua, das quais 59,1% dormem na casa de sua família (pais, parentes ou amigos) e trabalham na rua; 23,2% dormem em locais de rua (calçadas, viadutos,

---

<sup>126</sup> A 2ª turma do STF acolheu pedido feito no Habeas Corpus Coletivo nº 14.641 impetrado em favor de todas as presas provisórias do país que sejam gestantes ou mães de crianças e deficientes sob sua guarda. A Corte garantiu a conversão da prisão provisória em domiciliar em 20 de fevereiro de 2018.

<sup>127</sup> O levantamento foi realizado a partir do Cadastro Nacional de Presas Grávidas e Lactantes, criado pelo Conselho Nacional de Justiça. A pesquisa foi publicada no sítio do CNJ, em 25 de janeiro de 2018, e refere-se a dados obtidos até o último dia de 2017, os quais revelam que o maior número de gestantes ou lactantes estão custodiadas em São Paulo-SP.

praças, rodoviárias, etc.), 2,9% dormem, temporariamente, em instituições de acolhimento e 14,8% circulam entre esses espaços.

Percebe-se que a maioria das crianças e dos adolescentes em situação de rua possui família, mantendo-se nas ruas para exercício de alguma atividade laborativa, ficando claro que a insuficiência de recursos financeiros é um dos principais fatores deste fenômeno <sup>128</sup>. A pesquisa indica que 65% das crianças e dos adolescentes em situação de rua trabalham vendendo produtos de pequeno valor (39,4%), cuidando da limpeza de automóveis ou como “flanelinha” (19,7%), separando lixo de material reciclável (16,6%) e como engraxate (4,1%)<sup>129</sup>.

A partir dessa pesquisa, é possível verificar a correlação entre a situação de rua e o trabalho infantil, sendo que ambas as situações se relacionam, também, com a drogadição de crianças e de adolescentes.

As três questões – trabalho infantil, situação de rua e drogadição – portanto, mostram-se intimamente relacionadas à exploração econômica da criança e do adolescente e à falta de recursos financeiros da família. Forma-se um círculo vicioso, ou seja, a criança ou o adolescente deixa o ambiente familiar para trabalhar e auxiliar nas despesas do lar, porém, ao vivenciar a realidade das ruas, fica vulnerável à experimentação de drogas e, logo, torna-se dependente delas. O mesmo (ou o pior) ocorre com a criança ou com o adolescente que já não possui ambiente familiar e depende do próprio trabalho para se sustentar, tornando-se as substâncias psicotrópicas uma fuga da sua realidade de desamparo.

[E]xiste uma grande diversidade de situações de rua, a maioria das quais traz consigo muitos aspectos que aumentam a probabilidade de uso de drogas psicotrópicas. Além dos fatores individuais e familiares, o contexto social da rua tende a favorecer o consumo. (NOTO; GALDURÓZ; NAPPO; FONSECA; CARLINI; MOURA; CARLINI, 2003, p. 27).

O aumento de crianças e de adolescentes envolvidos com drogadição mostra-se como uma grande preocupação relacionada a diversos fatores

---

<sup>128</sup> De acordo com a pesquisa, outros motivos declarados pelas crianças e pelos adolescentes para justificar sua permanência nas ruas são violência no ambiente doméstico (70%), brigas verbais com pais e irmãos (32,2%), violência física (30,6%), violência e abuso sexual (8,8%).

<sup>129</sup> A preocupação com crianças e com adolescentes em situação de rua permanece atual, visto que, em julho deste ano, foi realizado, pelo Ministério do Desenvolvimento Social, o Encontro Nacional sobre os Direitos Socioassistenciais da População em Situação de Rua. Conforme o levantamento realizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS, há cerca de cem mil pessoas em situação de rua inscritas no Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal – número que, certamente, reflete nas crianças e nos adolescentes.

socioestruturais, familiares e individuais, como a pobreza<sup>130</sup>, a inadequação da educação, a fragilidade dos vínculos ou a tensão no ambiente familiar, entre outros.

O atendimento das situações de drogadição é realizado no CAPS (AD) - Centro de Apoio Psicossocial (Álcool e Drogas) e CAPS I (Centro de Atenção Psicossocial Infantojuvenil). Os CAPS (AD) prestam serviços de saúde de caráter aberto e comunitário para pessoas com sofrimento ou transtorno mental, incluindo aquelas com necessidades decorrentes do uso de álcool e de outras drogas, enquanto que os CAPS I atendem crianças e adolescentes com transtornos mentais ou com dependência química<sup>131</sup>. Contudo, tais políticas são instituídas apenas nos municípios com mais de 20 mil habitantes, sendo que a realidade brasileira é composta por mais de 4 mil municípios com população inferior a 20 mil habitantes, situação que não alcança as chamadas políticas de proteção social especial de média e alta complexidade.

Conforme estudo do Ministério da Saúde, realizado em agosto de 2017<sup>132</sup>, há 229 CAPS I para uma população de 204.482.459 pessoas (2015). Na Região Sul, com estimativa de 29.230.180 habitantes, havia apenas 47 CAPS I em 2017, considerando-se que há 399 municípios no Estado do Paraná, 295 municípios do Estado de Santa Catarina e 497 municípios no Estado do Rio Grande do Sul, totalizando-se 1.191 cidades. Desse modo, há 1.144 municípios sem CAPS I.

Sem uma ação política eficaz visando à promoção, prevenção e tratamento numa perspectiva de integração social e de melhoria das condições pessoais do indivíduo envolvido com drogas, torna-se dificultosa (ou impossível) a resolução do problema. Por essa razão, é necessário o estabelecimento de ações intersetoriais permitindo-se a discussão comunitária e a percepção dos problemas, a fim de se obter

---

<sup>130</sup> De acordo com pesquisa do UNICEF, datada de agosto de 2018, 61% das crianças e adolescentes brasileiros são afetados pela pobreza em suas múltiplas dimensões. O estudo analisou a renda familiar e o seu acesso a seis direitos: educação, informação, proteção contra o trabalho infantil, moradia, água e saneamento. Os resultados mostraram que 32 milhões de meninos e meninas, equivalente a 6 em cada 10 crianças e adolescentes, encontram-se em situação de privação.

<sup>131</sup> A Portaria nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011, institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental, incluindo aquelas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde. Em 2014, o Ministério da Saúde lançou o programa Atenção Psicossocial a Crianças e Adolescentes no SUS: Tecendo Redes para Garantir o Cuidado, que enfatiza a construção do cuidado em saúde mental infantojuvenil fundamentada nas diretrizes de reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, no acolhimento universal, no encaminhamento implicado e corresponsável, na construção permanente da rede e da intersetorialidade, entre outras.

<sup>132</sup> Trata-se de um panorama e diagnóstico sobre a Política Nacional de Saúde Mental, realizado pela Coordenação de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas, do Departamento de Ações Programáticas e Estratégicas da Secretaria de Atenção à Saúde.

informações para a elaboração de políticas públicas adequadas, bem como para promover-se a educação continuada dos profissionais atuantes nas comunidades (REIS; HUNGARO; OLIVEIRA, 2014, p. 1.051).

A realidade das crianças indígenas também é alarmante. De acordo com o Fundo das Nações Unidas para a Infância, UNICEF Brasil, dos 820 mil indígenas do país, um terço é criança, mesmo diante do fato de as crianças indígenas terem duas vezes mais chances de morrer antes do primeiro ano de vida e de apenas 58% delas terem sido registradas antes de completarem um ano<sup>133</sup>.

Para além da preservação da vida das crianças e dos adolescentes indígenas, nos termos da Convenção Internacional devem ser resguardadas a sua cultura, a sua língua e as suas tradições. O CONANDA, por meio da Resolução nº 181, de 10 de novembro de 2016, tratou dos parâmetros para interpretação dos direitos e para a adequação dos serviços relacionados ao atendimento de crianças e de adolescentes indígenas, afirmando que “[d]evem ser respeitadas as concepções diferenciadas dos diversos povos e comunidades tradicionais acerca dos ciclos de vida que compreendem o período legalmente estabelecido como infância, adolescência e fase adulta.”.

[A] preservação das culturas e das linguísticas dos povos indígenas compreende patrimônio não só nacional, mas da humanidade, devendo ser preservadas, ensinadas e divulgadas não só às atuais e futuras gerações indígenas, mas, também, às atuais e futuras gerações não indígenas, através da educação em ensino escolar, público ou particular, como forma mais eficaz de se chegar ao respeito, às liberdades e às igualdades historicamente consagradas. (ROSA, 2017, p. 578)

A condição das crianças negras não é muito diferente, na medida em que encabeçam os piores índices com relação à preservação de direitos básicos, estando mais expostas ao trabalho infantil<sup>134</sup>, à evasão escolar<sup>135</sup>, à violência dentro e fora de casa, ao encarceramento, entre outras violações de direitos.

Mesmo com a criminalização do racismo pela Constituição Federal de 1988, as crianças negras continuam sendo vítimas de discriminação, continuam

---

<sup>133</sup> Os dados são apresentados em 2018 no site da UNICEF. A estimativa populacional é baseada no IBGE 2016 e o índice de mortalidade infantil das crianças indígenas é extraído do SIASI/SENAI/MS, 2016.

<sup>134</sup> Das crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, 63% são negros, e no trabalho infantil doméstico o índice aumenta para 73,5%, conforme estudo “Trabalho Infantil nos ODS”, lançado pelo Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI) de outubro de 2017.

<sup>135</sup> A evasão escolar está diretamente relacionada ao índice de trabalho infantil. No Brasil, a evasão escolar no Ensino Médio chega a 50%. Deste total, cerca de 75% são negros, segundo dados de junho de 2017.

compondo as maiores taxas de homicídio (especialmente os meninos negros) e de crianças em situação de rua. Além de permanecerem, em elevado número, em situação socioeconômica desfavorável, prejudicando o seu acesso à alimentação adequada, à moradia digna, à saúde e à assistência social, à educação e, assim, mantêm-se à margem da sociedade, esquecidas.

O Comitê, em 2015, ressaltou que, particularmente, as crianças negras são as que vivem nas áreas urbanas marginalizadas, sob extrema pobreza e em contexto de violência familiar, o que repercute, significativamente, nas suas taxas de inscrições nas escolas e, conseqüentemente, na sua alfabetização.

Não é difícil perceber que “[a] população negra, de modo geral, é percebida na sociedade como seres humanos de segunda ou terceira categoria. As teorias raciais refutadas no século passado estão ainda tão presentes que causam para os negros a sua completa desumanização.” (LIMA, 2015, p. 286). Essa realidade, por certo, é refletida nas crianças e nos adolescentes, apesar de estarem igualmente (ao menos em tese) sob o manto da Proteção Integral.

[O] molde único da Doutrina da Proteção Integral, por mais que reafirme que a proteção aos menores de dezoito anos de idade é pautada pelo princípio da não discriminação, conforme transcrito no artigo 5º do Estatuto da Criança e do Adolescente, [...] não é autoaplicável na prática cotidiana no País, conforme verificado nos indicadores sociais oficiais que apontam a criança e o adolescente negro como grupo vulnerável e marginalizado socialmente porque as políticas públicas não as alcançam e porque, assim como a população adulta, sofrem dos mesmos processos de racismo, preconceito e discriminação racial. (LIMA, 2015, p. 286).

Com relação às crianças com deficiência, em 2004, o Comitê, mesmo elogiando a criação do CONADE (Conselho Nacional das Pessoas com Deficiência), recomendou não só que fossem (a) definidos os tipos de deficiência para o desenvolvimento de políticas públicas adequadas, mas que fossem (b) estabelecidos programas de educação especial para crianças deficientes, incorporando-as ao sistema regular de ensino, (c) realizadas campanhas de conscientização, especialmente dos pais, sobre os direitos e necessidades especiais das crianças deficientes, incluindo os deficientes mentais, (d) aumentados os recursos econômicos e humanos para a educação especial, como a formação profissional e o apoio às famílias de crianças deficientes, e (e) solicitada cooperação técnica para formar profissionais, inclusive professores, que trabalhem com crianças deficientes ou atuem em seu nome para o UNICEF e a OMS, entre outras agências.

Apesar da adoção da Política Nacional de Educação Especial (2008)<sup>136</sup> na perspectiva da educação inclusiva de crianças com deficiência, a segregação persiste em vários estados, segundo constatado pelo Comitê em 2015. Por isso, recomendou uma abordagem da deficiência baseada em direitos humanos, a fim de que fossem tomadas as medidas para acabar com os sistemas de educação especial em todos os Estados, realizando-se iniciativas de sensibilização visando agentes políticos, professores e pais sobre os benefícios da educação inclusiva, treinando e empregando professores especializados e profissionais em classes integradas. Além disso, sugeriu o estabelecimento de um mecanismo acessível para o recebimento de queixas a respeito de maus-tratos, entre outras ações, no sentido da conscientização e do combate à estigmatização de crianças com deficiência.

Por certo, deu-se maior atenção à criança com deficiência após o Estatuto da Pessoa com Deficiência<sup>137</sup>. Contudo, é visível que a modificação do comportamento tanto das famílias, como da sociedade e do Poder Público depende de muito mais ações objetivando a tomada de consciência e o enfrentamento da discriminação de crianças com deficiência.

Outras novas preocupações demonstradas pelo Comitê na Recomendação de 2015 – que não haviam sido mencionadas nas Recomendações de 2004 – dizem respeito ao envolvimento de crianças em gangues, à violência policial, à determinada prática prejudicial e à condição de crianças de asilo e refugiadas.

Em vista do elevado número de crianças envolvidas em gangues e seu alto recrutamento pelo crime organizado, a Comissão dos Direitos da Criança recomendou o desenvolvimento de uma estratégia abrangente, destinada não só a impedir este fenômeno, mas, também, à prestação de serviços de reabilitação e reintegração para estas crianças, além de, tendo em conta que as causas de recrutamento são, em geral, a pobreza, a marginalização e a evasão escolar, a fornecer os recursos humanos, técnicos e financeiros adequados à execução dessa estratégia. Além disso,

---

<sup>136</sup> A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pela ONU em 2006, da qual o Brasil é signatário, estabelece que os Estados Parte devem assegurar um sistema de educação inclusiva em todos os níveis de ensino, em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social compatível com a meta de inclusão plena. Em consequência, em 2007, foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, reafirmado pela Agenda Social de Inclusão das Pessoas com Deficiência, tendo como eixos a acessibilidade arquitetônica dos prédios escolares, a implantação de salas de recursos e a formação docente para o atendimento educacional especializado.

<sup>137</sup> A Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, instituiu o Estatuto da Pessoa com Deficiência, destinado “a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania.” (artigo 1º).

sugeriu a promoção de programas de sensibilização, por meios de comunicação, e a elaboração de uma lei que aumente as sanções sobre aqueles que induzam a participação de crianças em atividades criminosas ou em bandos armados.

No propósito de reduzir a violência generalizada por parte da polícia militar, nomeadamente nas operações de “pacificação” nas favelas e envolvendo crianças em situação de rua, as quais, segundo o relatório, têm dado ensejo a elevado número de execuções, graves violações de direitos da crianças, tortura e desaparecimento forçados, entre outras formas de violência, o Comitê advertiu o Brasil a tomar as medidas necessárias, alterando a legislação e estabelecendo mecanismos para garantir a investigação rápida e eficaz de todas as mortes e ferimentos causados em crianças.

A permissão para o casamento de crianças com idade inferior a 16 (dezesseis) anos em caso de gravidez ou para evitar sentença penal em caso de estupro, conforme prevista pelo Código Civil (2002)<sup>138</sup>, foi considerada pelo Comitê como uma prática prejudicial. Por essa razão, sugeriu a alteração daquele diploma legal para abolir todas as exceções para a idade mínima do casamento (18 anos), assim como, também, a realização de programas de sensibilização sobre as implicações negativas do casamento infantil e a realização de estudo abrangente sobre as suas causas, para o fim de se criar uma estratégia no sentido da erradicação desta prática.

Acerca da situação de crianças em condição de asilo ou refugiadas, o Comitê evidenciou a ausência de um processo de registro priorizado para os referidos casos, o que resulta em crianças desacompanhadas ou permanecendo em situação irregular por longos períodos, além da falta de uma política global no sentido dos direitos dos migrantes, inclusive, daqueles em situação irregular. Desta forma, o Comitê sugeriu a adoção de procedimentos especiais para registro dessas crianças, garantindo-lhes o cumprimento das normas de proteção internacional. Recomendou, ainda, a edição de lei sobre apátridas, ainda pendente, e o estabelecimento de um quadro global em conformidade com os direitos humanos para a garantia dos direitos dos migrantes.

---

<sup>138</sup> O artigo 1.520 do Código Civil estabelece que “[e]xcepcionalmente, será permitido o casamento de quem ainda não alcançou a idade núbil (art. 1517), para evitar imposição ou cumprimento de pena criminal ou em caso de gravidez.” (BRASIL, 2002).

As recomendações do Comitê para os Direitos da Criança sobre a Política de Justiça, no que diz respeito à adequação da Justiça Juvenil às diretrizes do Estatuto (1990), não foram implementadas por completo.

[P]ropõe-se, desse modo, a reflexão profunda e inovadora sobre o modelo de atuação do Sistema de Justiça especializado para atendimento à população infantoadolescente duas décadas após a implementação do novo paradigma normativo, evidenciando a crítica e a necessidade de substituição das práticas já superadas, que reproduzem a exclusão e o preconceito, pelo modelo sistêmico proposto pela Doutrina da Proteção Integral. (VERONESE; SANCHES, 2016, p. 33).

As medidas necessárias estão sendo gradativamente implantadas a partir do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo. O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), foi aprovado e definido, inicialmente, pela Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006, do CONANDA<sup>139</sup>.

A Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, cuja elaboração foi parabenizada pelo Comitê nas Recomendações de 2015, instituiu o SINASE e regulamentou a execução das medidas socioeducativas. O SINASE, coordenado pela União, na elaboração do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo articula ações com as instituições que integram o Sistema de Justiça – governos estaduais, municipais e distrital, ministérios da Educação, da Saúde, da Assistência Social, da Justiça, do Trabalho, da Cultura e do Esporte – objetivando que o processo de responsabilização do adolescente seja educativo, restituindo seus direitos e interrompendo a trajetória infracional de modo a promover a sua inserção social, educacional, cultural e profissional.

A Resolução nº 160, de 18 de novembro de 2013 do CONANDA, por sua vez, aprovou o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, previsto para os próximos dez anos, nas áreas de educação, de saúde, de assistência social, de cultura, da capacitação para o trabalho e do esporte para os adolescentes que se encontram em cumprimento de medidas socioeducativas.

É possível visualizar algumas melhorias no Sistema de Justiça desde o período menorista até a incorporação da Proteção Integral, mas evidencia-se que

---

<sup>139</sup> O artigo 1º aprova o SINASE e o artigo 3º descreve-o como “[u]m conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medidas socioeducativas.”.

ainda há um longo caminho a ser percorrido até a concretização dos fundamentos deste paradigma.

O mesmo se pode afirmar com relação à efetivação dos direitos humanos e fundamentais das crianças e dos adolescentes brasileiros, na medida em que a discriminação persiste pelos mais variados motivos, a saúde e a assistência social não são acessíveis a todos e a educação menos ainda.

As condições socioeconômicas das famílias refletem, drasticamente, no direito na moradia e na convivência familiar, uma vez que, na necessidade de prover a si mesmo e aos seus, essa criança e/ou adolescente se afasta do seio da família para trabalhar. Conseqüentemente, inserem-se na situação de rua e nas práticas da drogadição. Pode-se afirmar, também, que

[o] desafio de atender aos anseios fundamentais da criança e do adolescente persiste, tendo-se em vista o surgimento de novas demandas e crescentes necessidades de preenchimento de lacunas referentes aos direitos fundamentais do público infante-juvenil. (CRUZ, 2006, p. 9).

Mas, de fato, não são as novas demandas as que mais preocupam, mas sim a perpetuação das antigas, mesmo diante da ratificação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças e da afirmação constitucional da Proteção Integral há quase trinta anos.

A compreensão da infância e da adolescência, por certo, foi modificada a partir da incorporação do Paradigma da Proteção Integral, admitindo-se as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos e merecedores de atenção especial em virtude da sua condição de pessoas em desenvolvimento. A Proteção Integral, entretanto, não é apenas reconhecer às crianças e aos adolescentes a condição de sujeitos, mas, também, dedicar-lhes todo o cuidado necessário à garantia dos seus direitos básicos e à proteção contra todas as formas de violência, de negligência e de discriminação.

Da análise das Recomendações de 2004 e 2015 do Comitê para os Direitos das Crianças da ONU formuladas para o Brasil, nota-se que há um longo caminho a ser trilhado para que se possa falar, verdadeiramente, em Proteção Integral às crianças e aos adolescentes brasileiros. Percebe-se, portanto, “[a]s possibilidades emancipatórias contidas na teoria da proteção integral, ainda sufocadas por certo viés menorista de parte dos atores sociais”, dependendo da elevação do nível de

politização e da ampliação dos espaços de participação democrática para que sejam libertadas (CUSTÓDIO, 2008, p. 38-39).

Enquanto não for concedida a prioridade absoluta quando da elaboração das políticas públicas e alocação de recursos orçamentários, enquanto não for destinado o atendimento das suas necessidades básicas de saúde, de assistência, de moradia, de educação, de cultura e de lazer, enquanto a família e a sociedade não compreenderem o espaço que ocupam e continuarem negando-lhe o direito a voz, enquanto as crianças negras, indígenas, com deficiência ou que estejam em situação econômica menos favorável continuarem sendo tratadas como desiguais, enquanto forem necessárias as políticas de proteção para evitar a exploração e o abuso sexual e a exploração econômica e enquanto o Sistema de Justiça não atender aos requisitos pré-estabelecidos para o processamento das demandas administrativas e judiciais, não há como se admitir a existência da Proteção Integral às crianças e aos adolescentes brasileiros nas suas dimensões jurídica, política e social, nos moldes estabelecidos pela Convenção sobre os Direitos das Crianças.

#### 4.4 A RESPONSABILIDADE DO BRASIL DIANTE DO SISTEMA GLOBAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: DESAFIOS A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS

A Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU (1989), fruto de compromisso e negociação, “[r]epresenta o mínimo que toda a sociedade deve garantir às suas crianças, reconhecendo em um único documento as normas que os países signatários devem adotar e incorporar às suas leis.” (PEREIRA, 2008, p. 45).

Não basta que os países signatários lancem os preceitos da Convenção em seus ordenamentos jurídicos, mas, que, por intermédio das suas políticas públicas, coloquem-nos em prática e exijam o seu cumprimento por todos os demais órgãos governamentais ou não governamentais que atuem, direta ou indiretamente, em favor das crianças e dos adolescentes.

[A] Convenção exige, por parte de cada Estado, que a subscreva e ratifique, uma tomada de decisão, incluindo-se os mecanismos necessários à fiscalização do cumprimento de suas disposições (e obrigações), devendo servir de instrumento básico para todos aqueles que direta ou indiretamente trabalham em prol da população infanto-juvenil. (PEREIRA, 2008, p. 45).

O artigo 3º, item 1, da Convenção, estabelece essa assertiva, dispondo que em todas as ações relativas às crianças o seu superior interesse é primordial, sejam realizadas por instituições públicas ou privadas, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos.

Esse dispositivo legal possui como “[l]inha mestra não apenas orientar os Estados-membros no tocante à elaboração das políticas públicas referentes à questão da criança e do adolescente”, mas reivindicar os resultados efetivos na busca do bem-estar de crianças e jovens de maneira superior e incondicionalmente (LAMENZA, 2001, p.15), conforme determina o Paradigma da Proteção Integral.

A ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança pelo Brasil deu ensejo à inúmeras modificações de ordem legislativa, assim como motivou a elaboração de programas e a realização de ações governamentais no sentido da sua concretização.

Contudo, as violações aos direitos humanos e fundamentais infantoadolescentes não apenas persistiram ao longo dos últimos trinta anos, mas, sim, aumentaram, inovaram-se e assumiram novas facetas. Conforme análise comparativa das Recomendações de 2004 e 2015 do Comitê para os Direitos da Criança, emitidas a partir dos relatórios periódicos remetidos pelo Brasil, não há dúvida da necessidade de ampliação do espectro de atuação do Poder Público e da sociedade civil na implementação das Políticas Públicas de Atendimento, Proteção e Justiça objetivando a materialização dos direitos previstos naquele documento internacional.

O planejamento inadequado das políticas e programas públicos é visivelmente umas das causas do insucesso brasileiro na efetivação dos direitos estabelecidos pela Convenção Internacional.

A precariedade no levantamento e organização dos dados é aventada em diversas situações, desde a ausência de um sistema nacional de recolhimento de dados desagregados, até a insuficiência de informações específicas sobre as violações de direitos das crianças em situação de rua, com deficiência, indígenas, vítimas de violência sexual ou tráfico, entre outras.

A verificação dos dados sobre cada uma das áreas da Convenção e a sua organização por idade, por sexo, por tipo de deficiência, por localização geográfica, por origem étnica e conforme a situação socioeconômica das crianças e dos

adolescentes é, fundamentalmente, o primeiro passo para a elaboração de políticas públicas capazes de combater, eficazmente, as violações de direitos infantoadolescentes.

Desde as fases de definição dos problemas e de inserção na agenda política, até e principalmente a fase da formulação da política pública, o detalhamento das informações é indispensável para a “[d]efinição sobre a maneira de solucionar o problema político em pauta e a escolha das alternativas a serem adotadas (SCHMIDT, 2008, p. 2317-2318)”.

Da mesma forma, inexistindo alocação de recursos humanos, financeiros e técnicos, a fase da implementação da política pública fica dificultada (ou emperrada), uma vez que, sem verbas, não há como concretizarem-se as ações ou materializarem-se as diretrizes, programas e projetos idealizados.

A necessidade de se garantir a destinação de recursos para a execução de muitos dos programas apresentados pelo Brasil, inclusive, para concretização do Plano Decenal para Promoção dos Direitos da Criança (2011-2020) é iminente. E esses recursos não são apenas financeiros, mas, também, de pessoal e de amparo técnico, em todos os níveis governamentais, em atendimento ao princípio da prioridade absoluta.

Essa obrigatoriedade de destinação dos recursos financeiros, técnicos e humanos decorre dos princípios da prioridade absoluta e da ênfase das políticas sociais básicas, segundo os quais, no campo das políticas públicas, deve-se exigir do Estado o compromisso de que os gastos públicos incluam, primeiramente, os direitos fundamentais e sociais de meninos e meninas nos três níveis de governo, (LIMA, 2015, p. 182), por meio da formulação de políticas de saúde, de educação, de esporte, de lazer, de convivência familiar, de assistência social, entre outras.

E, para a promoção e a defesa dos direitos das crianças que compõem as minorias aludidas pelo Comitê para os Direitos das Crianças – crianças indígenas, negras, com deficiência ou marginalizadas, que vivem nas áreas urbanas ou zonas rurais do Norte ou Nordeste nas quais, indiscutivelmente, as condições socioeconômicas são mais desfavoráveis – a definição de linhas orçamentárias específicas é o ponto inicial para a redução das desigualdades.

Mas, não basta a alocação de recursos específicos para essas crianças que, conforme análise das recomendações, são as que mais sofrem com a

discriminação, a negligência e a desproteção. Na construção de toda e qualquer política pública na área da infância e da adolescência, há que se considerar a condição étnico-racial dessas crianças, de maneira a fortalecer os princípios da igualdade e da não discriminação, provendo-se o equilíbrio na sociedade brasileira (LIMA, 2015, p. 28).

No cumprimento da última fase das políticas públicas, o Comitê sugere que estas sejam devida e regularmente analisadas, a fim de se apreciar os programas já implementados no que diz respeito aos seus impactos efetivos, concluindo pela sua suspensão, continuidade ou iniciação de uma nova fase de percepção e definição de problemas (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008, p. 2008). O Plano Decenal, por certo, deve ser objeto de avaliação regular em todos os níveis de governo, assim como os demais programas e projetos.

Um outro percalço à concretização dos direitos estabelecidos pela Convenção Internacional, que pode ser observado pelas Recomendações, diz respeito à fragilidade do compartilhamento das informações com os Conselhos de Direitos nos âmbitos estadual e municipal, ferindo-se ao princípio da descentralização. Essa falha de comunicação ocasiona a inobservância dos padrões mínimos, em virtude das diferenças jurídicas, políticas ou financeiras existentes entre os níveis federal, estadual e municipal.

A implementação de parte considerável da Convenção sobre os Direitos da Criança é atribuída aos estados e municípios, de modo que devem estar cientes das suas obrigações e da necessidade de cumprimento integral da legislação, afinal, apesar de o planejamento das políticas ser desenvolvido nos três níveis de governo em atendimento ao princípio da descentralização, “[é] no âmbito local que elas são de fato executadas.” (LIMA, 2015, p. 295).

O amplo investimento nas redes institucionais de atendimento descentralizadas possibilita a perfeita formatação jurídico-política do Sistema de Garantia de Direitos, o qual está, diretamente, ligado às estratégias de transformação da realidade social criadas pela Proteção Integral (LIMA; VERONESE, 2012, p. 57). Consequentemente, “[a] implementação das políticas públicas requer o respeito ao princípio da descentralização político-administrativa, pois estas políticas devem ser realizadas no lugar onde vivem as pessoas.” (CUSTÓDIO, 2008, p. 35).

[P]or isso, a construção de uma rede atuante na efetivação das políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente deve ser planejada a partir dos diversos segmentos representativos da sociedade (famílias, entidades governamentais, não governamentais, programas, políticas sociais, conselho tutelar e de direitos), dinâmica que permite e fortalece as políticas locais. (SOUZA, 2016, p. 239).

Nesse mesmo sentido, a propagação do ideal da Proteção Integral faz-se necessária em todas as esferas de governança, não apenas para que se priorize a promoção e a defesa dos direitos infantoadolescentes por ocasião dos planejamentos orçamentários estadual e municipal, mas, também, para que os órgãos governamentais, ou não, que atuam direta ou indiretamente na defesa destes direitos, detenham o conhecimento indispensável ao exercício das suas funções.

A Proteção Integral e seus fundamentos devem ser disseminados para toda a sociedade e no seio das famílias, a fim de que se opere, verdadeiramente, a mudança paradigmática proposta, admitindo-se as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos dentro do contexto da sociedade e da família.

[A] Doutrina da Proteção Integral, portanto, recepcionada para a garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes reconhece o *status* de prioridade absoluta na efetivação de direitos, principalmente no campo das políticas públicas. Além disso, permite que seja implementado em âmbito local um sistema de garantia de direitos capaz de se mobilizar e atuar na promoção e efetivação dos direitos das quais a população infantoadolescente é titular (LIMA; VERONESE, 2012, p.191).

Da comparação entre as Recomendações de 2004 e de 2015, apreende-se que novas demandas<sup>140</sup> surgem ao longo dos anos, em virtude da modificação dos problemas vivenciados pela sociedade. Para o atingimento dos ideais da Convenção Internacional, é importante que o Brasil antecipe-se às futuras situações que possam ensejar a violação de direitos das crianças e dos adolescentes.

As Recomendações emitidas pelo Comitê para os Direitos da Criança da ONU consubstanciam-se num roteiro claro e preciso do que é preciso para se garantir os direitos humanos e fundamentais das crianças e dos adolescentes brasileiros, concretizando-se os fundamentos da Proteção Integral.

---

<sup>140</sup> “[A]s demandas novas são aquelas que resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas. Novos atores são aqueles que já existiam antes, mas não eram organizados; quando passam a se organizar para pressionar o sistema político, aparecem como novos atores políticos.” (RUA, 2016, p. 3). Da análise das recomendações observou-se o surgimento de novas demandas, como envolvimento de crianças em gangues, obesidade infantil, entre outras.

[O] sistema de comitês apresenta-se como um passo adiante na caminhada de afirmação dos direitos humanos em escala global, visto que é um espaço para diálogo entre Estados, estudiosos sobre o tema (membros do Comitê), organizações internacionais e não governamentais e a sociedade civil. (FALCÃO; VERONESE, 2017b, p. 44).

Entretanto, as Recomendações possuem natureza jurídica de sugestões, uma vez que não possuem caráter impositivo ou vinculatório, mesmo tratando-se de deliberações internacionais em sede da proteção dos direitos humanos. “[A] recomendação é uma opinião não vinculante de órgão internacional de direitos humanos, fruto da existência de obrigação internacional de monitoramento e supervisão dos direitos protegidos.” (RAMOS, 2013, p. 356)<sup>141</sup>.

Ainda que se trate de recomendação originária de mecanismo convencional, ou seja, que sua gênese consista no ato de ratificação pelo Estado-Parte, em regra, evita-se o choque incisivo para que este não ‘saia’ da Convenção. “[H]á uma busca pela implementação das garantias específicas vislumbradas na norma e por isso suas atribuições são limitadas a esta.”, ficando cerceadas as possibilidades, não só de ampliação do seu funcionamento, mas, também, da matéria de interesse (FALCÃO; VERONESE, 2017b, p. 42).

[A] diferencia de otras Convenciones en materia de derechos humanos, en la Convención de los Derechos del Niño no se prevé ningún mecanismo para imponer su cumplimiento (por ejemplo la posibilidad de acudir a tribunales nacionales o internacionales). En realidad, el único mecanismo de control es el Comité por los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (artículo 43). Actualmente, este Comité está compuesto por 18 expertas y expertos independientes elegidos a proposición de los Estados. Su tarea es comentar los informes sobre el estado de la implementación de los CDN que los países deben presentar a cada cuatro años y emitir recomendaciones al respecto. Ahora bien, estas recomendaciones se caracterizan por un estilo de redacción sumamente cauteloso y diplomático y no hay ningún tipo de garantía de que los Estados luego las cumplan. Hasta el momento, no existen estudios empíricos sobre la efectividad de estas recomendaciones, pero es evidente que muchas veces, los Estados las pasan por lato, las interpretan a su conveniencia o – en el mejor de los casos – retomen de manera may selectiva una que otra recomendación (LIEBEL, 2011, p. 37)<sup>142</sup>

<sup>141</sup> Segundo André Carvalho Ramos, as deliberações internacionais de direitos humanos podem ser classificadas em recomendações, decisões quase judiciais e decisão judicial. As recomendações, por sua vez, são de três tipos: resultantes das atividades de análise de relatórios governamentais por parte de órgãos internacionais de supervisão estabelecidos por tratados (ou convenções); originárias de procedimentos extraconvencionais, a partir do estudo de determinada situação ou tema; e resultantes do desenvolvimento de procedimentos extraconvencionais, mas constituindo-se em recomendações relativas a casos individuais (RAMOS, 2013, p. 357).

<sup>142</sup> “Ao contrário das outras Convenções sobre direitos humanos, a Convenção sobre os Direitos da Criança não prevê nenhum mecanismo para garantir o cumprimento (por exemplo, a possibilidade de ir a tribunais nacionais ou internacionais). Na realidade, o único mecanismo de controle é o Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (artigo 43). Atualmente, este Comitê é composto por 18 especialistas independentes eleitos mediante proposta apresentadas pelos Estados. Sua tarefa é comentar os relatórios sobre as condições da implementação da CDC que os países devem enviar a

Fica evidente, portanto, que o mecanismo estabelecido não cumpre de maneira satisfatória o seu papel, considerando-se que os Estados pouco se sentem ameaçados pelas competências desse órgão internacional de controle no que diz respeito às suas prerrogativas (ANDRADE, 2000, p. 23).

Contudo, ainda que as Recomendações do Comitê para os Direitos das Crianças das Nações Unidas não sejam vinculativas e, assim, não interpretadas pelos Estados-partes como normas a serem cumpridas. O respeito e o atendimento aos direitos previstos na Convenção Internacional são obrigatórios, bem como o envio dos relatórios periódicos a partir da sua ratificação.

A Convenção sobre os Direitos das Crianças determina que os Estados-partes adotem todas as medidas administrativas, legislativas e outras apropriadas para a implementação dos direitos reconhecidos, utilizando-se o máximo dos recursos disponíveis com relação aos direitos econômicos, sociais e culturais e, quando necessário, dispendo da cooperação internacional (artigo 4º).

No que diz respeito à implementação dos direitos reconhecidos, certamente, não se trata apenas da confecção de leis prevendo a sua garantia, mas sim da execução de “[u]m conjunto de medidas, não só legislativas como, principalmente, orçamentárias, administrativas e políticas que, todas juntas, levam à concretização de um ou mais direitos.” (ANDRADE, 2000, p. 13).

Os direitos estabelecidos pela Convenção – direitos civis e políticos; direitos econômicos, sociais e culturais; e direitos especiais (de proteção) (ROSEMBERG; MARIANO, 2010, p. 712) – encontram-se, expressa e implicitamente, previstos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, portanto, “[v]inculam as atividades desenvolvidas pelo Poder Legislativo (formulação) e pelo Poder Executivo (formulação e execução) em relação às políticas sociais públicas.”, de modo que estas não podem consistir tão somente em promessas (RAMIDOFF, 2015, p. 465).

Por meio dos referidos dispositivos legais, o Estado brasileiro incorporou a Proteção Integral e passou a reconhecer as crianças e os adolescentes como sujeitos

---

cada quatro anos e emitir recomendações sobre o assunto. No entanto, essas recomendações são caracterizadas por um estilo de radeação muito cauteloso e diplomático e não há garantia de que os Estados as cumprirão. Até o momento, não há estudos empíricos sobre a efetividade dessas recomendações, mas é evidente que muitas vezes os Estados passam por alto, interpretam-nas conforme sua conveniência ou - no melhor dos casos - selecionam uma ou outra recomendação (Tradução livre).

de direitos e mercedores de primordial atenção em virtude de sua condição de pessoas em desenvolvimento. Desse modo, fez-se

[u]ma opção que implicaria num projeto político-social para o país, pois ao contemplar a criança e o adolescente como sujeitos que possuem características próprias ante o processo de desenvolvimento em que se encontram, obrigou as políticas públicas voltadas para esta área a uma ação conjunta com a família, com a sociedade e o Estado. (VERONESE, 2006, p. 9-10)

A efetividade dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, portanto, depende do compromisso firme com o princípio da tríplice responsabilidade compartilhada, assumindo a família, a sociedade e o Estado o dever de assegurá-los. Nesse propósito, é possível que a aplicação dos princípios do Direito da Criança e do Adolescente à realização concreta assumam um papel pedagógico e, conseqüentemente, dê ensejo às transformações sociais e políticas necessárias e ao exercício da cidadania e da democracia de maneira emancipatória, nos quais se fundamenta a Proteção Integral (CUSTÓDIO, 2008, p. 38).

Por outro lado, o fortalecimento do Comitê para os Direitos da Criança da ONU poderia consistir numa medida eficaz para a implementação da Convenção Internacional, mediante implementação de algumas medidas, tais como: (a) a integração das organizações não governamentais aos processos de elaboração dos relatórios e o seu compromisso com a divulgação das observações finais e com a reivindicação da realização das sugestões apresentadas, (b) a possibilidade de verificação *in loco*, pelo Comitê, da situação dos países cujos relatórios não foram apresentados ou foram considerados insuficientes; e (c) o desenvolvimento de procedimento de comunicações por particulares, nos moldes do sistema de proteção extraconvencional dos Direitos Humanos, ampliando-se a competência do Comitê, fixada na Convenção (ANDRADE, 2000, p. 24-25).

Sobre a participação das ONG's, o próprio Comitê tratou da questão nas Recomendações de 2004 e de 2015, primeiro, mencionando a necessidade de aumento da cooperação do Estado e, depois, sugerindo o envolvimento das ONG's no desenvolvimento, na implementação, no monitoramento e na avaliação das leis, das políticas e dos programas relacionados à efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes.

A elaboração dos relatórios continua sendo de responsabilidade do Estado-Parte, entretanto, as discussões que antecedem a elaboração das Recomendações

não ocorrem somente entre os especialistas que integram o Comitê e os delegados representantes dos Estados, mas contam com a participação de organizações internacionais como UNICEF, ACNUR, OMS, Banco Mundial, além de ONG's envolvidas com os direitos infantoadolescentes (FALCÃO; VERONESE, 2017b, p. 44).

E a respeito da possibilidade de particulares demandarem em face do Comitê, há que destacar o 3º Protocolo Facultativo à CDC adotado pela Assembleia Geral da ONU, em 19 de dezembro de 2011, - assinado pelo Brasil em 28 de fevereiro de 2012 – com vigência desde abril de 2014, o qual prevê a possibilidade de acesso dos interessados e o modo pelo qual o procedimento de comunicação direta com o Comitê é realizado<sup>143</sup>.

[N]ão colocar os meninos e meninas dos Estados-partes como legitimados para comunicarem as condutas (omissivas ou comissivas) pelos seus países no Comitê, ao passo que na Convenção funda o 'interesse superior da criança' e a 'voz e participação', gera-se incongruência e isto faz parte das ambiguidades do documento, a qual limita e favorece o desenvolvimento da infância (FALCÃO; VERONESE, 2017b, p. 55).

A divulgação dos relatórios periódicos, das observações conclusivas e das recomendações é mais uma das sugestões não cumpridas, na medida em que, tanto nas Recomendações de 2004, quanto nas de 2015, o Comitê aconselhou o Brasil a disseminar, não apenas pela *internet*, os referidos documentos para as organizações da sociedade civil, grupos de jovens e de crianças e associações profissionais, a fim de promover o debate e o aumento da conscientização sobre a Convenção Internacional, sua implementação e seu monitoramento.

[A] ampla difusão dos trabalhos do Comitê, assim como das observações finais, é um meio seguro para envolver a opinião pública na discussão dos problemas da infância e para pressionar os governos a buscar soluções – daí o papel fundamental desempenhado pela imprensa (ANDRADE, 2000, p. 25).

O presente estudo, por certo, não é conclusivo, na medida em que há vários outros documentos internacionais a serem analisados, emitidos pelo Comitê, os quais sequer se encontram traduzidos para a língua portuguesa ou disponibilizados facilmente aos interessados, dependendo, tal como se deu com as Recomendações de 2004 e de 2015, de solicitação direta à sede da Organização das Nações Unidas no Brasil.

---

<sup>143</sup> As questões relativas à legitimidade ativa e ao procedimento de comunicação podem ser conhecidas por meio do acesso ao 3º Protocolo Facultativo à CDC. De acordo com o documento, poderá ser estabelecido procedimento de queixa ou de "comunicação" por indivíduos, grupos ou seus representantes ao Comitê da ONU competente, alegando que seus direitos foram violados por um Estado que é parte da Convenção, desde que o Estado tenha aceitado o procedimento.

Por fim, é importante lembrar que a Convenção sobre os Direitos da Criança festejará seus 30 anos no dia 20 de novembro de 2019 e, apesar dos avanços que ocasionou, tanto internacional quanto nacionalmente, não é possível afirmar que as futuras gerações terão a oportunidade de se desenvolver dignamente e de atuar na sociedade, na família e diante do Estado com liberdade e igualdade e, principalmente, como verdadeiros sujeitos de direitos.

## CONCLUSÃO

O processo de reconhecimento e afirmação dos direitos humanos, cujo marco é a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, ensejou modificações significativas no cenário internacional no que diz respeito aos direitos das crianças e dos adolescentes.

A Convenção sobre os Direitos das Crianças de 1989, documento internacional com o mais elevado número de ratificações, representa a evolução substancial dos direitos das crianças e dos adolescentes perante todos os Estados signatários, uma vez que impõe, coercitivamente, um conjunto de deveres e obrigações a serem atendidos para a promoção dos seus preceitos.

Sistematizando em um só texto os direitos civis e políticos, os direitos econômicos, sociais e culturais e os direitos de proteção, a Convenção Internacional estabeleceu a Proteção Integral às crianças e aos adolescentes dos Estados signatários, consistente na doutrina pela qual são reconhecidos como sujeitos de direitos e detentores de prioridade absoluta.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, fruto de um processo intenso de redemocratização, e a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, o Brasil adotou a Proteção Integral, admitindo-se a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e atribuindo-se à família, à sociedade e ao Estado o dever conjunto de assegurar-lhes todos os direitos humanos e fundamentais.

A incorporação do Paradigma da Proteção Integral ao ordenamento jurídico brasileiro decorreu daqueles eventos internacionais no sentido do reconhecimento dos direitos infantis e adolescentes, rompendo-se, definitivamente, a doutrina menorista e dando início a um “novo” Direito da Criança e do Adolescente.

Esse novo Direito da Criança e do Adolescente não apenas fez cessar as práticas de estigmatização e adultização da criança e do adolescente – amparadas pela doutrina menorista, na qual as crianças e os adolescentes eram considerados como objetos da tutela estatal e, assim, mantinham-se desqualificados e inferiorizados socialmente –, mas, também, fundado nos princípios do melhor interesse, da prioridade absoluta e da participação, reconheceu-os como membros de uma sociedade em construção.

A partir do Paradigma da Proteção Integral, as crianças e os adolescentes, compreendidos como sujeitos de direitos e em situação especial de desenvolvimento,

passam a fruir de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, o que implica não só o direito a ter direitos, mas o direito a reclamar seus direitos. A mudança, portanto, dá-se na forma de conceber e de se relacionar com as crianças e com os adolescentes, uma vez que à família, à sociedade e ao Estado é atribuída a responsabilidade da promoção e da defesa dos seus direitos.

Entretanto, mesmo diante da incorporação do Paradigma da Proteção Integral, as Recomendações de 2004 e de 2015 do Comitê para os Direitos da Criança da ONU demonstram a ocorrência de inúmeras violações aos direitos de crianças e adolescentes, especialmente das crianças negras, das indígenas, das crianças com deficiências e daquelas que se encontram nas áreas urbanas marginalizadas ou nas zonas rurais remotas, evidenciando-se a discriminação e os maus tratos recorrentes em virtude de sua raça, cor, etnia, religião, cultura e condição socioeconômica.

O estabelecimento das políticas públicas a partir da impessoalidade, da generalidade e da abstração e sem levar em consideração as condições diferenciadas de cada minoria e de cada região nas quais essas crianças e adolescentes fixam suas residências faz com que persistam as violações aos direitos consubstanciados na Convenção Internacional.

Para o rompimento desse círculo vicioso faz-se necessária a adoção de uma nova maneira de se elaborar as políticas públicas, interconectando as especificidades de cada cultura, de cada grupo, de cada localidade, garantindo a dignidade de todos e de todas, mediante a aceitação da sua individualidade.

Não há como ser diferente, uma vez que no Brasil, em seu amplo espaço territorial, vê-se uma infinidade de culturas, religiões, raças e etnias, as quais, evidentemente, não podem ser inobservadas por ocasião do estabelecimento de medidas de concretização de direitos, tampouco da elaboração de políticas públicas que precisam buscar inclusão socioeconômica.

As Recomendações não apenas evidenciam que as crianças e os adolescentes brasileiros continuam sendo vítimas da omissão estatal no que diz respeito ao atendimento das suas necessidades básicas, mas, também, denunciam novas formas de violência, de negligência e de exploração, algumas originárias de situações antigas e mal (ou não) resolvidas – como a questão das crianças em situação de rua e do trabalho infantil – e outras nascidas de contexto mais recente da sociedade – como a formação de gangues e a obesidade infantil, entre outras.

De toda sorte, é possível observar que a dificuldade de resolução dos problemas políticos, econômicos e sociais que assolam o Brasil e refletem diretamente na infância e na adolescência tem causa na precariedade da formulação, implementação, execução e análise das políticas públicas em geral.

Pelo exame das Recomendações de 2004 e 2015, vê-se que as principais medidas adotadas pelo Brasil para a concretização dos ideais da Convenção sobre os Direitos das Crianças dizem respeito à edição de leis ou a elaboração de planos, mas está claro que não basta a positivação em âmbito nacional dos direitos previstos naquele instrumento.

Pelo que se pode perceber, por ocasião da elaboração das políticas públicas, os dados concretos não são levantados adequadamente ou levados em consideração. Assim, as políticas públicas tornam-se impessoais, indiretas e pouco abrangentes, na medida em que não focam nos problemas específicos de determinada minoria ou localidade.

Da mesma forma, os recursos humanos, técnicos e orçamentários alocados quase sempre se demonstram insuficientes e, como se não bastasse, a execução sempre esbarra em obstáculo que poderia ter sido previsto e, assim, a implementação da política pública é frustrada. E, ao invés de ser avaliada para decidir-se sobre sua continuidade, suspensão ou reformulação ela cai no esquecimento.

Além disso, a sociedade e a família não têm sido devidamente conscientizadas sobre a sua responsabilidade, conseqüentemente, a sua participação, não só na elaboração, mas na implementação e na avaliação das políticas públicas, não tem sido estimulada.

A mudança paradigmática proposta pela Proteção Integral ainda não pode ser sentida por todas as crianças e adolescentes de maneira incondicional, constando tão somente dos instrumentos normativos. No plano concreto, somente parcela privilegiada da população infantoadolescente pode vivenciar a sua condição de sujeito de direitos, gozando de seus direitos fundamentais e exercendo a sua cidadania.

Nesse sentido, compreende-se que o estímulo à participação ativa e constante das próprias crianças e adolescentes nos Conselhos de Direitos Municipais da Criança e do Adolescente, pessoalmente ou representadas pelas entidades que integram sociedade civil, pode conceber a melhoria da Política de Atendimento, uma vez que a sua atuação na elaboração e aplicação das políticas públicas locais,

compreendida como uma verdadeira forma de exercício da democracia participativa, expressa a concretização da tríplice responsabilidade compartilhada.

Por outro lado, para a otimização da Política de Proteção às crianças e aos adolescentes brasileiros, aos municípios com população inferior a 20 mil habitantes precisam ser direcionados os recursos necessários ao estabelecimento dos CADS (AD) e CAPS I, financiando-se a proteção social especial de média e alta complexidade.

A Política de Justiça, por sua vez, pode ser implementada pela ampliação do número de comarcas especializadas e pela designação juízes e serventuários especializados e conscientes dos fundamentos do Paradigma da Proteção Integral.

A Convenção sobre os Direitos da Criança, que completará 30 anos ao final de 2019, deu causa à alteração significativa da compreensão da criança e do adolescente e estabeleceu a obrigatoriedade de essa mudança refletir, concretamente, na promoção e defesa da população infanto-adolescente dos Estados signatários.

Mas, sem dúvida, ainda há uma longa trajetória até que se possa afirmar que as crianças e os adolescentes brasileiros se encontram, todos, sob o manto emancipatório da Proteção Integral.

Por tais razões, considera-se que a hipótese levantada para responder o problema de pesquisa foi confirmada, na medida em que, de modo geral, as recomendações do Comitê para os Direitos das Crianças da ONU ficaram reduzidas a alterações e elaborações de leis e Planos Decenais, não se vislumbrando a sua aplicação direta nas políticas públicas de Atendimento, Proteção e Justiça das crianças e adolescentes brasileiros, de maneira a promover a concretização da Proteção Integral para todos e todas, independentemente da sua condição financeira, da sua cor, da sua raça, do seu credo ou da sua cultura.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANDRADE, Anderson Pereira. A Convenção sobre os Direitos da Criança em seu décimo aniversário: avanços, efetividade e desafios. In: **Revista Fund. Escola Superior do Ministério Público**. Brasília. Ano 8. V 15. Jan-jun. 2000.

AMIN, Andréa Rodrigues. Princípios orientadores do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2018a.

\_\_\_\_\_. Doutrina da proteção integral. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2018b.

\_\_\_\_\_. Dos direitos fundamentais. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2018c.

ANNONI, Danielle. **Direitos humanos & acesso à Justiça no Direito Internacional**. Responsabilidade internacional do Estado. Curitiba: Juruá, 2003.

\_\_\_\_\_; **O direito humano de acesso à justiça no Brasil**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos - 1990**. 7ª. reimp. Elsevier: Rio de Janeiro, 2004. Tradução: Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: Jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979**. Institui o Código de Menores. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6697.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm)>. Acesso em: Jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm). Acesso em: Set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente. 1º Relatório Anual de Acompanhamento.** Jan./Dez. de 2004. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/fa000021.pdf>. Acesso em: Set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva.** Brasília. Jan. 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeducspecial.pdf>. Acesso em Set.2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto 17.943-A, de 12 de outubro de 1927.** Consolida as Leis de Assistência e Proteção a Menores. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17943-a-12-outubro-1927-501820-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto 5.083, de 01 de dezembro de 1926.** Institui o Código de Menores. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5083-1-dezembro-1926-503230-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em: fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm). Acesso em: fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991.** Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Leis/L8242.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L8242.htm). Acesso em: fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009.** Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 55. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm). Acesso em: jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009.** Dispõe sobre a adoção; altera as Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm). Acesso em: Set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.** Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm). Acesso em: Set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre o Estatuto do Índios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm). Acesso em: Set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012.** Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional e altera dispositivos legais. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm)>. Acesso em: Set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.978, de 21 de maio de 2014.** Altera o nome jurídico do art. 218-B do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e acrescenta inciso ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para classificar como hediondo o crime de favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12978.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12978.htm)>. Acesso em: Set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015.** Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/lei/L13104.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/lei/L13104.htm)>. Acesso em: Set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.108, de 7 de abril de 2005.** Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para garantir às parturientes o direito à presença de acompanhante durante o trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11108.htm)>. Acesso em: Set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013.** Institui o Programa Mais Médicos, altera as Leis nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e nº 6.932, de 7 de julho de 1981, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12871.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12871.htm)>. Acesso em: Set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014.** Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante, e altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13010.htm)>. Acesso em: Set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm)>. Acesso em: Set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei nº 5.921/2001.** Acrescenta parágrafo ao art. 37, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que "dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=43201>>. Acesso em: Set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.942, de 28 de maio de 2009.** Dá nova redação aos arts. 14, 83 e 89 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para assegurar às mães presas e aos recém-nascidos condições mínimas de assistência. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11942.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11942.htm)>. Acesso em: Set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm)>. Acesso em: Set. 2018.

\_\_\_\_\_. **MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Resolução nº 05, de 12 de abril de 2013.** Dispõe sobre as ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - Peti no âmbito do Sistema Único da Assistência Social - Suas e o critério de elegibilidade do cofinanciamento federal para os exercícios de 2013/2014 destinado a Estados, Municípios e Distrito Federal com maior incidência de trabalho infantil e, dá outras providências. Disponível em: < <http://www.lex.com.br>>. Acesso em: Set. 2018.

\_\_\_\_\_. Notícia. **Brasil dá mais do PIB para educação que países ricos, mas gasto por aluno é pequeno.** Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/09/140908\\_relatorio\\_educacao\\_lab](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/09/140908_relatorio_educacao_lab) Acesso em: 18 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **MINISTÉRIO DA SAÚDE. Panorama e diagnóstico da Política Nacional de Saúde Mental.** Brasília, agosto de 2017. Disponível em: <http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2017/setembro/04/2a-Apresentacao-CIT-Final.pdf>. Acesso em 25 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **UNICEF. Infância e adolescência.** Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/pt/activities\\_9381.html](https://www.unicef.org/brazil/pt/activities_9381.html) Acesso em 25 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **UNICEF. 6 em cada 10 crianças e adolescentes brasileiros vivem na pobreza.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/unicef-6-em-cada-10-criancas-e-adolescentes-brasileiros-vivem-na-pobreza/> Acesso em 25 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **FUNDAÇÃO ABRINQ. Pesquisa de olho no orçamento criança.** 2. ed. São Paulo: Fundação Abrinq. Jul. 2017. Disponível em [https://prefeito.org.br/system/library\\_item\\_attachments/files/000/000/002/original/OC\\_A\\_2017\\_Final.pdf?1521740039](https://prefeito.org.br/system/library_item_attachments/files/000/000/002/original/OC_A_2017_Final.pdf?1521740039) Acesso em 18 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Encontro Nacional sobre os Direitos Socioassistenciais da População em Situação de Rua.** Disponível em: <http://mds.gov.br/central-de-conteudo/assistencia-social/encontro-nacional-sobre-os-direitos-socioassistenciais-da-populacao-em-situacao-de-rua> Acesso em: 18 set. 2018.

BOZZI, Sonia. La familia Y otros grupos como garantes de los derechos de la ninez a 20 años de la Convención de los Derechos del Niño. In: CONTRÓ, Mônica González (Coord). **Los derechos de niños, niñas y adolescentes en México**. Editorial Porrúa: México, 2011.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A proteção internacional dos Direitos Humanos e o Brasil**. Universidade de Brasília: Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. O legado da Declaração Universal de 1948 e o futuro da proteção internacional dos Direitos Humanos. In: **O direito internacional em um mundo em transformação**. Ensaio, 1976-2001. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.p. 627-670.

CONANDA. **Resolução nº 105, de 15 de junho de 2005**. Dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.direitodacrianca.gov.br/conanda/resolucoes>>. Acesso em: Ago. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.direitodacrianca.gov.br/conanda/resolucoes>>. Acesso em: Ago. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006**. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <<http://www.direitodacrianca.gov.br/conanda/resolucoes>>. Acesso em: Ago. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 159, de 4 de setembro de 2013**. Dispõe sobre o processo de participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão relacionados aos direitos de crianças e adolescentes em conformidade com Objetivo Estratégico 6.1 do Eixo 3 do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes - PNDDCA. Disponível em: <<http://www.direitodacrianca.gov.br/conanda/resolucoes>>. Acesso em: Set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 160, de 18 de novembro de 2013**. Aprova o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo. Disponível em: <<http://www.direitodacrianca.gov.br/conanda/resolucoes>>. Acesso em: Set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 161, de 4 de dezembro de 2013**. Estabelece os parâmetros para a discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal, em consonância com os princípios e diretrizes já estabelecidos pelo Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucoes-1>>. Acesso em: Fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 163, de 13 de março de 2014**. Dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente. Disponível em: <<http://www.direitodacrianca.gov.br/conanda/resolucoes>>. Acesso em: Set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 181, de 10 de novembro de 2016.** Dispõe sobre os parâmetros para interpretação dos direitos e adequação dos serviços relacionados ao atendimento de Crianças e Adolescentes pertencentes a Povos e Comunidades Tradicionais no Brasil. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes>>. Acesso em: Set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 191, de 7 de junho de 2017.** Dispõe sobre a participação de adolescentes no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes>>. Acesso em: Set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa sobre crianças em situação de rua.** Disponível em: <http://www.direitosdacrianca.gov.br/migrados/pesquisa-do-conanda-revela-as-condicoes-de-vida-de-criancas-e-adolescentes-em-situacao-de-rua> Acesso em: 18 set. 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos.** São Paulo: Saraiva, 1999.

CRESPO, BASTOS e CAVALCANTI. **A Pesquisa do Registro Civil: condicionantes do subregistro de nascimentos e perspectivas de melhorias da cobertura.** Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Disponível em: [http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006\\_581.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_581.pdf). Acesso em: 25 nov. 2016.

CRUZ, Lilian Rodrigues da. **(Des)articulando as Políticas Públicas no Campo da Infância: implicações da abrigagem.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

CUSTÓDIO, André Viana. Teoria da Proteção Integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. **Revista do Direito**, nº 29, jan./jun., 2008. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/657/454>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Os novos direitos da criança e do adolescente.** Joaçaba: Espaço Jurídico, v. 7, n. 1, jan./jun. 2006. p. 7-28. Disponível em: <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/espacojuridico/article/view/8780/4819>. Acesso 20 jun. 2018.

\_\_\_\_\_; SOUZA, Ismael Francisco de. Conselho Tutelar e Acesso à Justiça: Instrumentos de garantias dos direitos de crianças e adolescentes. In: CUSTÓDIO, André Viana; VIEIRA, Reginaldo de Souza (Coord). **Estado, Política e Direito: Políticas públicas e Direitos sociais.** Criciúma: Ed. Unesc, 2011. Disponível em: <http://150.162.138.7/documents/download/692;jsessionid....> Acesso 07 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Direito da Criança e do Adolescente.** Criciúma: Unesc, 2009.

\_\_\_\_\_. Direitos da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, X, n. 46, out 2007. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=2254](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2254)>. Acesso em set 2018.

\_\_\_\_\_; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças esquecidas: o trabalho infantil doméstico no Brasil**. Curitiba: Multidéia, 2009.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Trabalho infantil doméstico no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DANTAS, Carla. Direito de petição do indivíduo no sistema global de proteção dos direitos humanos. *SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos*, SUR – Rede Universitária de Direitos Humanos. v. 9. n. 17. São Paulo, dez. 2012. p. 199-220. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16051199.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2018.

DELORS, Jacques. **Educação um tesouro a descobrir**. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Unesco, 1998.

ESPINDOLA, Glauco Anderson; BATISTA, Vanderléia. Abuso sexual infanto-juvenil: a atuação do Programa Sentinela da cidade de Blumenau/SC. In: **Psicologia: Ciência e profissão**. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pcp/v33n3/v33n3a07.pdf>. Acesso em: 13 set. 2018.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias política do Estado de Bem-Estar Social**. In: Lua Nova. Revista de Cultura e Política. nº 24. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 1991. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451991000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006). Acesso em: 12 ago. 2018.

FERRAJOLI, Luigi. **Los fundamentos de los derechos fundamentales**. Madrid: Trotta, 2009.

FISCHER, Rosa Maria (Coord). **Os Bons Conselhos: Pesquisa “Conhecendo a realidade”**. São Paulo: CEATS/FIA, 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

GUERRA, Sidney. **Direito internacional dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2011.

HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re) invenção dos Direitos Humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HUNT, Lynn. **A Invenção dos Direitos Humanos**. São Paulo: Companhia das letras, 2009.

IPPOLITO, Dario. O garantismo de Luigi Ferrajoli. In: **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**. v. 3. N. 1. São Leopoldo-RS: Unisinos, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/733/1757>. Acesso em: 20 ago. 2018.

KOTLINSKI, A.M.B.; GIULIANIS, A.K. **O Novo Paradigma de Políticas Públicas: Estado e Sociedade Civil, uma esfera ampliada**. Direito em Ação. Brasília, 2012.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LAMENZA, Francismar. **Os direitos fundamentais da Criança e do Adolescente e a discricionariedade do Estado**. Barueri: Minha Editora, 2011.

LANGOSKI, Deisemara Turatti. O direito à participação das crianças na mediação familiar. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo (Coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

LEME, Luciana Rocha; VERONESE, Josiane Rose Petry. A política de atendimento. In: VERONESE, Josiane Rose Petry. (Coord) **Direito da criança e do adolescente: novo curso – novos temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

LESCURA, C., FREITAS JR, D. B. e PEREIRA, R. **Aspectos culturais predominantes na Administração Pública Brasileira**. Viçosa/MG: IV EMAPEGS, 2013.

LIBERATI, Wilson Donizetti; CYRINO, Públio Caio Bessa. **Conselhos e fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

\_\_\_\_\_. **O Estatuto da Criança e do Adolescente: comentários**. Brasília: IBPS, 1999.

LIEBEL, Manfred. Derechos de la infancia y obligaciones del estado: consideraciones sobre el entendimiento de los derechos de la infancia como derechos subjetivos. **Los derechos de niños, niñas y adolescentes en México**. CONTRÓ, Mônica González (Coord). Editorial Porrúa México, 2011.

LIMA, Fernanda da Silva. **Os direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes negros à luz da proteção integral: limites e perspectivas das políticas públicas para a garantia de igualdade racial no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

\_\_\_\_\_; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da criança e do adolescente: a necessária efetivação dos direitos fundamentais.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. (Col. Pensando o Direito no Século XXI; v. 5)

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Publicidade e consumismo precoce: é possível garantir proteção à criança e ao adolescente pela via da autorregulamentação publicitária no Brasil. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo (Coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas.** São Paulo: Saraiva, 2015.

LIMA, Miguel M. Alves. **O Direito da Criança e do Adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica.** Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/82256>. Acesso em 20 jun. 2018.

MARTINEZ, Carlos de La Torre. El derecho de las niñas y niños a ser escuchados: un desafío pendiente. **Los derechos de niños, niñas y adolescentes en México.** CONTRÓ, Mônica González (Coord). Editorial Porrúa México, 2011.

MATTAR, Laura Davis; GONÇALVES, Tamara Amoroso. Convenção sobre os Direitos da Criança. In: PIOVESAN, Flávia (Coord). **Código de Direito Internacional dos Direitos Humanos Anotado.** São Paulo: DPJ Editora. 2008. p. 306-368.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; GOMES, Luiz Flávio. **Direito internacional público: parte geral.** 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Internacional Público.** 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MÉNDEZ, Emilio García. Infância, lei e democracia: uma questão de justiça. In: **Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade.** v.8. 2013. Disponível em: <http://www.pgsskroton.com.br/seer/index.php/adolescencia/article/view/223>. Acesso em 20 jun. 2018.

MORLACHETTI, Alejandro. La Convención sobre los Derechos del Niño y la protección de la infancia en la normativa internacional de derechos humanos. In: **Derechos Humanos de los grupos vulnerables,** 2014. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/29539.pdf#page=21>. Acesso em 20 jun. 2018.

NOTO, Ana Regina; GALDURÓZ, José Calos F.; NAPPO, Solange A.; FONSECA, Arilton M.; CARLINI, Cláudia M.A.; MOURA, Yone G.; CARLINI, E.A. **Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas entre Crianças e Adolescentes em Situação de Rua nas 27 Capitais Brasileiras.** São Paulo: UNIFESP, 2003. Disponível em: <https://www.cebrid.com.br/wp-content/uploads/2012/10/Levantamento-Nacional-sobre-o-Uso-de-Drogas-entre-Crian%C3%A7as-e-Adolescentes-em-Situa%C3%A7%C3%A3o-de-Rua-nas-27-Capitais-Brasileiras-2003.pdf> Acesso em: 25 set. 2018.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comitê para os direitos das crianças**. Revisão dos relatórios apresentados pelos Estados Partes nos termos do Artigo 44 da Convenção. Brazil, 2004. Disponível em: <[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/MasterCalendar.aspx?Type=Session&Lang=En](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/MasterCalendar.aspx?Type=Session&Lang=En)>. Acesso em: 11 out. 2017.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comitê para os direitos das crianças**. Observações finais sobre a análise dos relatórios periódicos segundo a quatro do Brazil, 2015. Disponível em: <[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/MasterCalendar.aspx?Type=Session&Lang=En](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/MasterCalendar.aspx?Type=Session&Lang=En)>. Acesso em: 11 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Carta da ONU**, de 26 de junho de 1945. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/carta/>>. Acesso em: 16 jan. 2015. 325

\_\_\_\_\_. **Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança**, de 20 de novembro de 1989. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/docs/>>. Acesso em: 21 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Brasília: Senado Federal, 1995.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos da Criança**, de 20 de novembro de 1959. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/docs/>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Regras de Pequim**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/09/2166fd6e650e326d77608a013a6081f6.pdf>. Acesso em: 05 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Conselho Econômico e Social**. E/CN.4/2004/9/Add.2, da Comissão de Direitos Humanos da ONU, de 3 de fevereiro de 2004. Disponível em: [http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc\\_id=9203](http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=9203) Acesso em: 05 set. 2018.

ORTIZ, Ligia Galvis. **La Convención de los Derechos del Niño veinte años después**. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/773/77315614002/>. Acesso em: 05 set. 2018.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da criança e do adolescente: uma proposta interdisciplinar**. 2. ed. rev e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PIOVESAN, Flávia. A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos. In: BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu; ARAUJO, Nadia de. **Os direitos humanos e o Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 115-138.

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos Globais, Justiça Internacional e o Brasil**. Rev. Fund. Esc. Super. Minist. Público Dist. Fed. Territ., Brasília, ano 8, v. 15, p. 93-110, jan./jun. 2000.

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 9. ed. Atual, rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008a.

\_\_\_\_\_. (Coord). **Código de Direito Internacional dos Direitos Humanos Anotado**. São Paulo: DPJ Editora, 2008b.

\_\_\_\_\_. Igualdade, diferença e direitos humanos: Perspectivas global e regional. In: **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Coord. SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2010. p. 47-76.

PRONER, Carol; DE PAULA, Vera Cecília A. **Convergência e Complementaridade entre as Vertentes de Proteção Internacional dos Direitos Humanos**. Revista Brasileira de Direito Internacional, Curitiba, v.8, n.8. 2008, p. 219-241. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/dint/article/view/13626/10847>. Acesso em: 14 mai. 2018.

RAMIDOFF, Mário Luiz. **Direito da Criança e do Adolescente: por uma propedêutica jurídico-protetiva transdisciplinar**. Tese (doutorado em Direito) – Curso de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

\_\_\_\_\_.; Estatuto da Criança e do Adolescente: políticas públicas socialmente consequentes. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo (Coords.) **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

RAMOS, André Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direitos Humanos**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014b.

RÉ, Aluísio lunes Monti Ruggeri. A situação de rua e a convivência familiar: as crianças e os adolescentes nas sarjetas e nos sinais. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo (Coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

REIS, Suzéte da Silva; CUSTÓDIO, André Viana. Fundamentos históricos e principiológicos do direito da criança e do adolescente: bases conceituais da Teoria da Proteção Integral. In: **Justiça do Direito**. v.31, n. 3, set/dez. 2017. p. 621-659.

REIS, Lucia Margarete dos; HUNGARO, Anai Adario; OLIVEIRA, Magda Lúcia Felix de. Políticas públicas para o enfrentamento do uso de drogas de abuso: percepção social em uma comunidade. Texto Contexto Enferm: Florianópolis, Out./Dez. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/pdf/tce/v23n4/pt\\_0104-0707-tce-23-04-01050.pdf](http://www.scielo.br/pdf/tce/v23n4/pt_0104-0707-tce-23-04-01050.pdf). Acesso em: 25 set. 2018.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 10 ed. Inteiramente revisada e atualizada. 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2006.

RIZZINI, Irene. (Coord). A vida nas ruas: crianças e adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis? Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio. São Paulo: Loyola, 2003.

ROSA, Rodrigo Zoccal. O direito à preservação das culturas dos povos indígenas e sua abordagem na infância e juventude. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo (Coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente**: 25 anos de desafios e conquistas. São Paulo: Saraiva, 2015.

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: debates e tensões. In: **Cadernos de Pesquisa**. v. 40, n. 141. set./dez. 2010. p. 693-728. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742010000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742010000300003). Acesso em: 20 mai. 2018.

RUA, Maria das Graças. **Análises de políticas públicas: conceitos básicos**. Disponível em: [http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20\\_%20analisedepoliticaspUBLICAS.pdf](http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analisedepoliticaspUBLICAS.pdf). Acesso em 10 dez. 2016.

SABADELL, Ana Lucia. **Manual de sociologia jurídica**: introdução a uma leitura externa do direito. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SANCHES, Helen Crystine Corrêa. Desafios para garantia do direito à participação de crianças e adolescentes no sistema judicial brasileiro. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo (Coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente**: 25 anos de desafios e conquistas. São Paulo: Saraiva, 2015.

SANTOS, Danielle M. Espezim dos; VERONESE, Josiane Rose Petry. A eficácia jurídica dos direitos fundamentais sociais de crianças e adolescentes. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo (Coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente**: 25 anos de desafios e conquistas. São Paulo: Saraiva, 2015.

\_\_\_\_\_. **O sistema de garantias de direitos sociais da criança e do Adolescente**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC, 2007.

SARLET, Ingo. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In: \_\_\_\_\_; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

SAUT, Roberto Diniz. O Direito da Criança e do Adolescente e sua proteção pela rede de garantias. In: **Revista Jurídica – CCJ/FURB**. v.11, nº 21, jan.jun/2007. Disponível em: [gorila.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/download/441/400](http://gorila.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/download/441/400). Acesso em: 20 ago. 2018.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. In: **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 21, n. 1, p. 109-130, jan./abr.2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v21n1/v21n1a07>. Acesso em 21 jul. 2018.

SCHMIDT, João Pedro. **Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos**. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos, tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVEIRA, Mayra; VERONESE, Josiane Rose Petry. Normas constitucionais de proteção à criança e ao adolescente: uma questão de eficácia ou de desrespeito? In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. (Coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SIMIONI, Rafael. Regras, princípios e políticas públicas em Ronald Dworkin: a questão da legitimidade democrática das decisões jurídicas. In: **Revista Direito Mackenzie**. v. 5. n. 1. p. 203-218. 2011. Disponível em: <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/4756>. Acesso em: 12 ago. 2018.

SOUZA, Sérgio Augusto Guedes Pereira de. **Os direitos da criança e os direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 2001.

SOUZA, Ismael Francisco de; BONFANTE, Patrícia dos Santos. **Os Conselhos de Direitos da criança e do adolescente no ordenamento jurídico brasileiro**. Joaçaba: Espaço Jurídico. v. 9, n. 1. jan./jun. 2008. p. 31-42. In: <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/espacojuridico/article/view/1903>. Acesso em 23 jan. 2018.

\_\_\_\_\_; MACHADO, Raimar Rodrigues. Democracia e participação popular nos Conselhos Gestores: Apontamentos sobre o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente. In: GORCZEVSKI, Clovis (Org.) **Direitos humanos e participação política**. Porto Alegre: Imprensa livre, 2014. p. 329-355.

\_\_\_\_\_. **O Reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI): estratégias para concretização de políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescentes no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2016.

\_\_\_\_\_. Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente: uma perspectiva a partir do poder local. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo (Coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SOARES; TOMÁS. Da emergência da participação à necessidade de consolidação da cidadania da infância: Os intrincados trilhos da ação, da participação e protagonismo social e político das crianças. *In*: SARMENTO; CERISARA. **Crianças e Miúdos: Perspectivas Sociopedagógicas da Infância e Educação**. Porto: Edições Asa, 2004.

SUBIRATS, Joan et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Planeta, 2008.

TAVARES, Patricia Silveira. A política de atendimento. *In*: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2018a.

\_\_\_\_\_. Os conselhos dos direitos da criança e do adolescente. *In*: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2018b.

TEIXEIRA, Enaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia 2002. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf).

TREVISAN, A.P.; BELLEN, H. M. V. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, mai./ jun. 2008.

TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Petrópolis, 2011.

VERONESE, Josiane Rose Petry. Os Direitos da Criança e do Adolescente: construindo o conceito de sujeito-cidadão. *In*: WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato. **Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 50-71.

\_\_\_\_\_; LUZ, Valdemar P. da (Coords). **Direito da criança e do adolescente**. Volume 5. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

\_\_\_\_\_. A proteção integral da criança e do adolescente no Direito Brasileiro. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**. Brasília, v. 79, n. 1, jan./mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Adoção internacional e Mercosul: aspectos jurídicos**. Florianópolis: Fundação Bioteux, 2004.

\_\_\_\_\_. **Direito da Criança e do Adolescente**. Florianópolis: OAB/SC, 2006. (Coleção Resumos Jurídicos. v. 5).

\_\_\_\_\_. O Estatuto da Criança e do Adolescente: um novo paradigma. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. (Coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas**. São Paulo: Saraiva, 2015a.

\_\_\_\_\_. Lei 'Menino Bernardo: por que o educar precisa do emprego da dor? In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. (Coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafios e conquistas**. São Paulo: Saraiva, 2015b.

\_\_\_\_\_. **Os Direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTr, 1999.

\_\_\_\_\_; SANCHES, Helen Crystine Corrêa. **Justiça da criança e do adolescente: da Vara de Menores à Vara da Infância e Juventude**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Direito, 2016. p. 01-148.

\_\_\_\_\_; FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. A criança e o adolescente no marco internacional. In: VERONESE, Josiane Rose Petru (Org). **Direito da Criança e do Adolescente: novo curso, novos temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017a.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. A criança como demandante no Comitê dos Direitos da Criança da ONU. In: VERONESE, Josiane Rose Petru (Org). **Direito da Criança e do Adolescente: novo curso, novos temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017b.

\_\_\_\_\_; SILVEIRA, Mayra. Acesso à justiça e Justiça da Infância e Juventude: o juiz, o promotor de justiça, os sérvios auxiliares e o advogado. In: VERONESE, Josiane Rose Petru (Org). **Direito da Criança e do Adolescente: novo curso, novos temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na Republica Participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os conselhos de saúde**. 540f. 2013. Tese (Doutorado em Direito) - PPGD-UFSC, Florianópolis, 2013. In: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/107508>. Acesso em 10 jan. 2018.

\_\_\_\_\_; VIEIRA, Roseli Schminski. O direito à saúde da criança e do adolescente. In: CUSTÓDIO, André Viana; VIEIRA, Reginaldo de Souza (Coord). **Estado, Política e Direito: Políticas públicas e Direitos sociais**. Criciúma: Ed. Unesc, 2011. Disponível em: <http://150.162.138.7/documents/download/692;jsessionid....> Acesso 07 set. 2018.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2015: Adolescentes de 16 e 17 anos do Brasil**. Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2015. Disponível em: [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapaviolencia2015\\_adolescentes.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapaviolencia2015_adolescentes.pdf). Acesso em: 01 jul. 2017.

WOLKMER, Antônio Carlos. Direitos Humanos: Novas dimensões e novas fundamentações. In: **Revista Direito em Debate**. N. 16. Ano X. 2002.

Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/viewFile/768/490%3E:>> Acesso em 08 ago. 2017.

\_\_\_\_\_; Introdução aos Fundamentos de Uma Teoria Geral dos 'Novos Direitos'. In: In: WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato. **Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 17-50.

\_\_\_\_\_; **Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico.** 9. ed. São Paulo: Saraiva. 2015.

## ANEXOS

### A) TABELA DE ANÁLISE COMPARATIVA DAS RECOMENDAÇÕES DE 2004 E 2015 COM RELAÇÃO AOS SEUS ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS

Recomendações	Aspectos positivos	Aspectos negativos
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>. CF/88 - ECA/90</li> <li>. Protocolos facultativos à CDC e da Convenção de Haia;</li> <li>. Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente (2004-2007);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Atraso de mais de dez anos no envio dos relatórios;</li> <li>. Quatro princípios gerais da CDC:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Não-discriminação;</li> <li>2) Interesse superior;</li> <li>3) Direito à vida, sobrevivência e desenvolvimento;</li> <li>4) Direito à participação;</li> </ol> </li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Ratificação de Convenções Internacionais;</li> <li>. Edições de leis (Ex.: Lei do SINASE)</li> <li>. Políticas e Planos Nacional contra Violência Sexual, Tráfico de Seres Humanos e de Assistência Social-educacional (2013);</li> <li>. Plano Nacional de Educação (2014-2024).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Atraso de mais de sete anos;</li> <li>. As recomendações de 2004 não foram totalmente implementadas – coleta de dados, monitoramento, treinamento e divulgação;</li> <li>. Plano Decenal (2011-2020) – falta de informações sobre alvos específicos e sem cronograma;</li> <li>. Quatro princípios gerais da CDC continuam desatendidos.</li> </ul>

B) TABELA DE ANÁLISE COMPARATIVA DAS RECOMENDAÇÕES DE 2004 E 2015  
COM RELAÇÃO ÀS POLÍTICAS DE ATENDIMENTO, PROTEÇÃO E JUSTIÇA

Recomendações	2004	2015
Política de Atendimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Criação do CONANDA / Conselhos de Direitos estaduais e municipais;</li> <li>. Acesso desigual à saúde e à educação;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Direito à saúde (Rede Cegonha; Mais Médicos)</li> <li>. Direito à educação – permanência das disparidades (áreas urbanas e rurais);</li> </ul>
Política de Proteção	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Criação dos Conselhos Tutelares</li> <li>. Exploração econômica – PETI – fortalecimento – geração de rendas para as famílias e monitoramento;</li> <li>. Exploração sexual e tráfico – facilitação da denúncia e punição;</li> <li>. Crianças em situação de rua;</li> <li>. Crianças dependentes de drogas;</li> <li>. Crianças indígenas;</li> <li>. Crianças com deficiências;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Lei 12.978/2014 – exploração sexual = crime hediondo;</li> <li>. Lei 13.010/2014: punições corporais;</li> <li>. Exploração econômica – trabalho doméstico / meninas;</li> <li>. Crianças em situação de rua;</li> <li>. Crianças dependentes de drogas;</li> <li>. Crianças indígenas;</li> <li>. Crianças com deficiências;</li> </ul>
Política de Justiça	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Melhoria do Sistema de Justiça Juvenil;</li> <li>. Regras de Beijing / Diretrizes de Ziad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Medida socioeducativa de internação aplicada indistintamente e por longos períodos;</li> <li>. Especialmente por crianças negras</li> </ul>

## C) RECOMENDAÇÕES DE 2004 (Tradução livre)

**NAÇÕES  
UNIDAS**

**CRC**



**Convenção sobre os  
Direitos da Criança**

Distr.  
GERAL  
CRC/C/15/Add.241  
3 de novembro de 2004  
PORTUGUÊS  
Original: INGLÊS

COMISSÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA  
37ª sessão

**REVISÃO DOS RELATÓRIOS APRESENTADOS PELOS ESTADOS PARTES NOS TERMOS DO  
ARTIGO 44º DA CONVENÇÃO**

**Observações finais: Brasil**

1. A Comissão considerou o relatório inicial do Brasil (CRC / C / 3 / Add.65) em suas 973ª e 974ª reuniões (ver CRC / C / SR.973 e 974) em 14 de setembro de 2004 e aprovou as seguintes observações conclusivas sobre sua 999ª reunião (CRC / C / SR.999), em 1º de outubro.

**A. Introdução**

2. O Comitê acolhe com satisfação o relatório inicial apresentado pelo Estado Parte, que foi preparado de acordo com suas diretrizes. Lamenta profundamente, no entanto, que tenha sido recebido com mais de dez anos de atraso. O Comitê acolhe as respostas por escrito à sua lista de questões (CRC / C / Q / BRA / 1) que atualizam a situação das crianças no Estado Parte.

3. O Comitê observa com apreço que o Estado-Parte enviou uma delegação de alto nível e expressa sua satisfação com seu espírito de autocrítica ao notar uma série de preocupações. Ele também observa o diálogo sincero e a reação favorável às sugestões e recomendações feitas no decorrer do diálogo.

**B. Aspectos positivos**

4. O Comitê acolhe a promulgação da Constituição Brasileira de 1988 que, no artigo 227, estabelece os princípios relativos aos direitos humanos e dá prioridade absoluta aos direitos da criança, o que constitui um passo importante para o reconhecimento das crianças como beneficiárias.

GE.04-44281 (S) 021204 061204

5. Note a adoção do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 1990, que inclui os direitos previstos na Convenção sobre os Direitos da Criança e, portanto, leva em conta o princípio da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.

6. O Comitê registra com satisfação a aprovação da Lei 9299 de 7 de Agosto de 1996, que transfere a partir militar à jurisdição civil o direito de ouvir casos de assassinato premeditado cometidos por policiais militares.

7. Nota a aprovação da Lei 9455, de 7 de Abril de 1997, em que se define e pune o crime de tortura como um crime cujo autor não tem direito a fiança ou para ser objecto de um perdão ou anistia e cuja Os autores materiais, seus cúmplices e quem, impedindo que seja cometido, não serão responsabilizados em virtude do artigo 5º, XLIII, da Constituição de 1988.

8. O Comitê saúda a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e um sistema de conselhos de direitos nos níveis federal, estaduais e municipais e Conselhos Tutelares para promover e proteger os direitos dos crianças e adolescentes.

9. Nota com satisfação que, em 2004, os dois Protocolos Facultativos à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados foi ratificado por um lado, e a venda de crianças, prostituição infantil e o uso de crianças em pornografia, por outro.

10. O Comitê acolhe com satisfação a ratificação da Convenção Haia nº 33 sobre a Proteção das Crianças e a Cooperação no que diz respeito à Adoção Internacional.

11. Congratula-se com a ratificação da Convenção nº 38 sobre a Idade Mínima de Admissão ao Emprego e Convenção 182 sobre a Proibição e Ação Imediata para a Eliminação da Organização Internacional do Trabalho sobre as piores formas de trabalho infantil.

### **C. Fatores e dificuldades que obstaculizam a aplicação da Convenção**

12. O Comitê nota com grande preocupação a enorme desigualdade em razão de raça, classe social, gênero ou situação geográfica que impede significativamente o progresso em direção ao pleno exercício dos direitos da criança consagrados na Convenção.

### **D. Principais motivos de preocupação e recomendações**

#### **1. Medidas gerais de aplicação**

##### **Legislação**

13. O Comitê acolhe as disposições legislativas adotadas pelo Estado-parte para fortalecer a promoção e proteção dos direitos da criança. Observa também que a implementação de uma parte considerável da Convenção é da competência dos Estados e Municípios e está preocupada com o fato de que isso pode levar a situações em que os padrões mínimos estabelecidos na Convenção não sejam aplicados a todas as crianças devido a diferenças jurídicas, políticas ou financeiras nos níveis estadual e municipal.

14. O Comitê recomenda que o Estado Parte assegure o cumprimento integral da legislação pertinente, em particular o Estatuto da Criança e do Adolescente. Também insta o Governo Federal a garantir que os Estados e Municípios estejam cientes de suas obrigações sob a Convenção e que os direitos consagrados sejam exercidos em todos os Estados e Municípios sob legislação, políticas ou outras medidas apropriadas.

##### **Coordenação**

15. O Comitê observa o grande número de entidades envolvidas na implementação da Convenção, mas está preocupado com a falta de coordenação municipal, estadual e nacional, apesar do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

16. Recomenda que o Estado-Parte desenvolva um sistema adequado de coordenação em todos os níveis, a fim de assegurar o pleno cumprimento da legislação nacional e da Convenção, de acordo com as recomendações feitas pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (E / C.12/1/Add.87) e por alguns dos Relatores Especiais das Nações Unidas. Recomenda que você consulte seu comentário geral nº 5.

##### **Plano de ação nacional**

17. O Comitê observa que o plano de ação nacional "Presidente Amigo da Criança e Adolescente" para o período 2004-2007 foi elaborado, incorporando as metas e objetivos do documento de ação da Sessão Extraordinária de 2002 da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre as crianças intitulado "Um mundo apto para crianças". Além

disso, ele é incentivado pela criação de uma comissão interministerial, coordenada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, para executar o plano.

18. O Comitê encoraja o Estado a assegurar que o novo plano de ação cubra todas as áreas relacionadas aos direitos da criança e que recursos humanos e financeiros adequados sejam adequadamente providos para sua implementação efetiva em todos os níveis. Também recomenda que garanta que vários setores participem da execução do plano.

### **Mecanismos de supervisão independente**

19. O Comitê está preocupado com o fato de não haver um mecanismo independente, em conformidade com os Princípios de Paris, que monitore e avalie regularmente o progresso da implementação da Convenção, com o poder de receber e processar reclamações individuais, por exemplo, de crianças.

20. À luz do comentário geral nº 2 sobre as instituições nacionais de direitos humanos, o Comitê encoraja o Estado-parte a estabelecer um mecanismo independente e eficaz sob os Princípios de Paris (anexo à resolução 48/134 do Assembléia Geral), que possui recursos humanos e financeiros suficientes e é facilmente acessível às crianças, para que possam processar suas queixas sem demora, respeitando-as e resolvendo casos de violação dos direitos reconhecidos na Convenção. Recomenda que você solicite assistência técnica ao Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e ao Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

### **Consignação de recursos**

21. O Comitê acolhe com satisfação o aumento dos gastos sociais federais durante o período coberto pelo relatório, incluindo a criação de itens para crianças, mas continua preocupado com a falta de informação sobre alocações orçamentárias nos níveis estadual e municipal. Além disso, é preocupante que as alocações orçamentárias sejam distribuídas sem a devida consideração às diferenças regionais ou às necessidades dos grupos mais vulneráveis.

22. O Comitê recomenda que o Estado-Parte preste particular atenção ao cumprimento integral do artigo 4 da Convenção, dando prioridade às alocações orçamentárias para que os direitos da criança, particularmente os filhos de grupos marginalizados e desprotegidos, sejam exercidos em todos os níveis "até ao máximo dos recursos disponíveis e, quando necessário, no âmbito da cooperação internacional" e aumentando-os em função do recente desenvolvimento econômico.

### **Coleta de dados**

23. O Comitê registra a grande quantidade de dados estatísticos fornecidos no relatório e nas respostas escritas à lista de questões. No entanto, lamenta a falta de um sistema nacional de recolha de dados desagregados sobre todas as áreas de dados Convenção, o que limita a capacidade do Estado parte a adotar políticas e programas adequados, em particular a prevenção eo combate à violência contra as crianças.

24. O Comitê recomenda que o Estado-parte fortaleça e centralize seu mecanismo para coletar e analisar sistematicamente dados desagregados sobre todas as crianças menores de 18 anos em todos os domínios abrangidos pela Convenção, especialmente os grupos mais vulneráveis (ou seja, as crianças indígenas, descendentes de africanos, deficientes, vítimas de abuso e negligência e aqueles que vivem em extrema pobreza ou têm problemas com a justiça). Ele o encoraja a usar esses indicadores e dados para elaborar disposições legislativas, políticas e programas que dêem cumprimento efetivo à Convenção. A esse respeito, o Comitê recomenda que solicite assistência técnica do UNICEF, entre outras agências, e de outros mecanismos regionais apropriados, como o Instituto Interamericano da Criança.

### **Ensino e divulgação da Convenção**

25. Embora reconheça que o Estado tentou espalhar o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Comitê acredita que mais deve ser realizado actividades de sensibilização, especialmente em termos da Convenção. Ele também está preocupado porque não há um plano sistemático para continuar treinando e sensibilizando profissionais que trabalham com crianças ou trabalham para eles.

26. À luz do artigo 42 da Convenção, o Comitê encoraja o Estado Parte a:

a) Continuar a fortalecer seu programa de divulgação da Convenção e sua aplicação às crianças e seus pais, à sociedade civil e a todos os setores e níveis de governo;

b) Proporcionar formação e conscientização adequada e sistemática dos direitos da criança a todos os que trabalham com crianças ou em seu nome, como parlamentares, juízes, advogados, autoridades policiais e de saúde, professores, diretores de escolas e assistentes sociais e as próprias crianças;

c) Implementar as recomendações feitas no treinamento do Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, o Relator Especial sobre Tortura e do Relator Especial sobre a venda de crianças, prostituição infantil e a utilização de crianças na pornografia.

### **Cooperação com organizações não governamentais (ONG)**

27. O Comitê observa com satisfação que o Estado Parte coopera com as ONGs para implementar projetos relacionados aos direitos da criança. Considera, no entanto, que deveria aumentar essa cooperação.

28. O Comitê encoraja o Estado-parte a cooperar mais com ONGs e outros setores da sociedade civil que trabalham ou trabalham com crianças e, em particular, a considerar a possibilidade de uma participação mais sistemática em todas as etapas. cumprimento da Convenção.

## **2. Princípios gerais**

### **Não discriminação**

29. O Comitê acolhe com satisfação o fato de a Constituição de 1988 criminalizar atos de racismo ao não conceder fiança ou prescrição e puni-los com pena de prisão. Observa as recentes medidas tomadas pelo Governo Federal, como o programa de diversidade cultural e o Código Civil (Lei nº. 10.406/02), que reconhece o status de cidadão aos índios brasileiros abolindo o status anterior de cidadãos relativamente "incapazes". No entanto, ele está preocupado que alguns grupos étnicos ainda são discriminados, como os brasileiros de ascendência africana, em certas práticas culturais e sociais a desigualdade persistente no nível de desenvolvimento social das regiões, particularmente no norte e nordeste, que em muitos casos, resulta em discriminação.

30. O Comitê insta o Estado-parte a adotar medidas apropriadas para fazer cumprir a legislação e as políticas existentes para que garantam o princípio da não-discriminação e o pleno cumprimento do artigo 2º da Convenção, adotando uma estratégia geral para eliminar discriminação por qualquer motivo de todos os grupos vulneráveis, incluindo todas as medidas especiais necessárias para corrigir desigualdades bastante persistentes no Estado Parte de alguns grupos étnicos, como brasileiros de ascendência africana. O Comitê também recomenda que continue as campanhas gerais de conscientização e adote todas as medidas dinâmicas necessárias para prevenir e combater preconceitos e atos de discriminação.

31. O Comitê solicita que o próximo relatório periódico forneça informações sobre as medidas e programas adotados pelo Estado-parte em relação à Convenção sobre os Direitos da Criança para implementar a Declaração e o Programa de Ação adotados na Conferência Mundial. contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Conexa, em 2001 e levando em consideração o Comentário Geral nº 1 sobre o parágrafo 1º do artigo 29 da Convenção (fins educacionais).

### **Interesse superior da criança**

32. O Comitê acolhe que o princípio do interesse da criança seja consagrado na Constituição de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente. No entanto, ainda está preocupado com o fato de ainda não ser parte integrante da implementação de políticas e programas relacionados a crianças. Além disso, ele está preocupado que, a este respeito, não há pesquisa suficiente ou formação de profissionais.

33. O Comitê recomenda que o princípio da "melhor interesse da criança", artigo 3 da Convenção se repercute em todos os actos legislativos, políticas e programas, bem como nas decisões judiciais e administrativos que as crianças Também recomenda que os profissionais sejam mais bem treinados e que o público em geral seja mais sensibilizado para cumprir este princípio.

### **Direito à vida, sobrevivência e desenvolvimento**

34. Enquanto o Comitê observa que o direito à vida, sobrevivência e desenvolvimento está consagrado na legislação nacional, que não deixa de ser extremamente preocupada com o número de crianças mortas no Brasil, conforme relatado pelo Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias em seu relatório de 2004, na qual afirmava que os autores de tais crimes são policiais, principalmente militares ou ex-policiais (e / CN.4 / 2004/7 / Add.3).

35. O Comitê insta o Estado-parte a tomar, como uma questão de prioridade, todas as medidas necessárias para impedir a matança de crianças, investigar minuciosamente cada uma dessas graves violações dos direitos das crianças, levar os criminosos para medidas de justiça e apoiar e compensar adequadamente a família das vítimas.

### **Respeito pela opinião da criança**

36. O Comitê acolhe os esforços do Estado-parte para promover o respeito aos pontos de vista da criança. No entanto, não deixa de se preocupar que as atitudes tradicionais em relação às crianças limitem o efetivo respeito de suas opiniões na família, na escola, em outras instituições e na sociedade em geral.

37. O Comitê recomenda que, de acordo com o artigo 12 da Convenção, o Estado Parte assegure que os pontos de vista da criança na família, na escola, nos tribunais e em todos os procedimentos administrativo ou judiciais sejam devidamente levados em consideração. Deveria fazê-lo, por exemplo, adotando leis e políticas apropriadas, treinando profissionais, sensibilizando o público e realizando atividades criativas e informais específicas dentro e fora das escolas. O Comitê recomenda que o Estado-Parte solicite a cooperação técnica da UNICEF.

## **3. Direitos e liberdades civis**

### **Registro de nascimento**

38. O Comitê acolhe as informações fornecidas pelo Estado Parte, em particular que a Constituição Federal garante o registro civil do nascimento e do óbito de forma gratuita aos pobres. Ele também observa que, nos termos da Lei nº 9534 de dezembro de 1987, o registro civil de nascimento é gratuito. O Comitê está preocupado, no entanto, porque, como observado pelo Estado Parte, embora o registro seja um direito universal, muitas crianças ainda não estão registradas, especialmente na periferia das grandes cidades, em áreas rurais ou remotas e em terras indígenas, o que impede o pleno desfrute dos direitos da criança.

39. O Comitê recomenda que o Estado Parte melhore o seu sistema de registro de nascimento, de modo que abranja todo o país, levando em conta as disparidades regionais, e tomando as medidas para facilitar o registro, particularmente no caso de crianças mais pobres e marginalizadas.

### **Tortura e otros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes**

40. O Comitê observa que a Lei de Tortura de 1997, o Código Penal eo Estatuto da Criança e do Adolescente proíbem firmemente a tortura e os maus-tratos. No entanto, ele está profundamente preocupado com a falta de implementação da legislação, que tem sido relatada nos últimos anos, assim como o Relator Especial sobre a questão da tortura (E / CN.4 / 2001/66 / Add). .2), de um número significativo de casos de tortura e tratamento desumano ou degradante.

41. O Comitê insta o Estado-parte para implementar integralmente a sua legislação e ter em conta as recomendações do Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias e do relator especial sobre a questão da tortura, nomeadamente em matéria de medidas eficazes contra a impunidade. Insta que, em seu próximo relatório periódico indique o número de casos de tortura e tratamento desumano ou degradante de crianças que tenham comunicado às autoridades ou órgãos competentes, o número de autores que tenham sido condenados pelos tribunais e o caráter das sentenças.

### **Punições corporais**

42. O Comitê expressa sua preocupação de que, em geral, o castigo corporal ainda seja permitido no Estado-parte e porque não há legislação que o proíba explicitamente. A punição corporal é usada como uma medida disciplinar

em instituições penais, enquanto a punição razoável é usada nas escolas e punições moderadas são permitidas na família.

43. O Comitê recomenda que o Estado Parte proíba explicitamente a punição corporal dentro da família, nas escolas e nas instituições penais e realize campanhas para ensinar os pais sobre outras formas de disciplinar seus filhos.

#### **4. Ambiente familiar e outro tipo de tutela**

##### **Crianças privadas de seu ambiente familiar**

44. Son motivo de preocupación para el Comité el gran número de niños internados en instituciones y la precariedad de sus condiciones de vida. Asimismo, le preocupa que con demasiada frecuencia su atención no responda a ninguna normativa, lo que bien podría menoscabar la protección de sus derechos, y que la supervisión del programa de atención sea deficiente.

##### **45. O Comitê recomenda que o Estado-parte:**

a) Estude minuciosamente a situação das crianças internadas, incluindo as condições em que vivem e os serviços que lhes são prestados;

b) Desenvolva programas e políticas de prevenção de prisões, por exemplo, fornecendo apoio e aconselhamento às famílias mais vulneráveis por meio de programas de assistência social; conduzir campanhas de conscientização e, quando necessário, recorrer a outro tipo de tutela como lar adotivo;

c) Continue a tomar todas as medidas necessárias para que as crianças internadas possam regressar ao seio familiar quando possível e pensar apenas em admiti-las como último recurso;

d) Emita regras claras para as instituições existentes e assegurar que haja uma revisão regular das condições de internação, nos termos do artigo 25 da Convenção.

##### **Adoção**

46. A Comissão congratula-se com o Estado Parte tenha ratificado a Convenção de Haia sobre a Protecção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional de 1993. No entanto, lamenta a falta de dados estatísticos sobre adoções dentro e fora do país e está preocupada com a falta de salvaguardas no Estado-parte contra o tráfico e a venda de crianças para, inter alia, serem adotadas.

47. O Comitê recomenda que o Estado parte:

a) Aumente efetivamente o controle e a supervisão do sistema de adoção de crianças nos termos do artigo 21 e outras disposições relevantes da Convenção e assegurar que a adoção fora do país seja o último recurso;

b) Tome as disposições do caso para que a Convenção de Haia seja efetivamente cumprida, tal como fornecer à autoridade central recursos humanos e financeiros suficientes;

c) Reuna sistemática e consistentemente dados estatísticos e informações relevantes sobre adoção dentro e fora do país, e

d) Implemente as recomendações do Relator Especial sobre a venda de crianças, a prostituição infantil e o uso de crianças na pornografia (E / CN.4 / 2004/9 / Add.2).

##### **Abuso e negligência**

48. O Comitê está profundamente preocupado com o grande número de crianças que são vítimas de violência, abuso ou negligência, como abuso desonesto, em escolas, instituições, na praça pública ou na família.

49. O Comitê recomenda que o Estado Parte:

- a) Realize campanhas de conscientização para evitar as más conseqüências do maltrato de crianças;
- b) Faça o que for necessário para evitar abusos e negligência das crianças;
- c) Para além dos procedimentos existentes, institua procedimentos amigos da criança e mecanismos preventivos eficazes para receber, verificar e investigar queixas, tais como a intervenção das autoridades sociais e judiciais, quando apropriado, a fim de encontrar soluções adequadas no melhor interesse da criança;
- d) Leve em conta as barreiras socioculturais que impedem as vítimas de pedir ajuda e tentar superá-las;
- e) Solicite assistência, por exemplo, da UNICEF e da Organização Mundial da Saúde (OMS).

## 5. Saúde básica e bem-estar

### Crianças com deficiência

50. O Comitê observa que a Constituição Federal de 1988 prevê a proteção dos direitos das pessoas com necessidades especiais e acolhe com satisfação a criação do Conselho Nacional para os Direitos das Pessoas com Necessidades Especiais (CONADE) e o Coordenador Nacional para a integração de pessoas com necessidades especiais (CORDE). Mesmo assim, não deixam de se preocupar com as más condições de vida das crianças com deficiência, a falta de integração nas escolas e na sociedade e os preconceitos existentes.

51. O Comitê recomenda que o Estado parte:

- a) Defina bem as deficiências e, conforme definido, reavaliar quantas pessoas têm deficiências para desenvolver uma política geral para crianças deficientes;
- b) Tome medidas para remover barreiras físicas e arquitetônicas para que os deficientes tenham acesso a prédios públicos, transporte e assim por diante;
- c) Tome medidas efetivas para coletar dados estatísticos desagregados suficientes sobre as crianças portadoras de deficiência e usá-las para desenvolver políticas e programas para a prevenção de deficiências e assistência a crianças deficientes;
- d) Redobre seus esforços para implementar programas de detecção precoce para prevenir e corrigir deficiências;
- e) Estabeleça programas de educação especial para crianças deficientes que, se possível, sejam incorporadas ao sistema regular de ensino;
- f) Realize campanhas de conscientização, especialmente dos pais, sobre os direitos e necessidades especiais das crianças deficientes, incluindo os deficientes mentais;
- g) Aumente os recursos econômicos e humanos para a educação especial, como a formação profissional e o apoio a famílias de crianças deficientes;
- h) Considere as Normas sobre a Equiparação de Oportunidades para Pessoas com Deficiência (resolução 48/96 da Assembléia Geral) e as recomendações da Comissão adoptada na sua dia de discussão geral sobre os direitos das crianças com deficiência (CRC / C / 69, pontos 310 a 339);
- i) Solicite cooperação técnica para formar profissionais, inclusive professores, que trabalhem com crianças deficientes ou atuem em seu nome para o UNICEF e a OMS, entre outras agências.

### Saúde e serviços de saúde

52. O Comitê está satisfeito com o fato de que o Estado Parte busca melhorar o nível de saúde no Brasil, em particular a criação em 1998 de um subsídio mínimo para a saúde. Observa também a redução da taxa de mortalidade infantil, bem como a variação positiva no perfil da infância e a incidência do HIV / AIDS. No entanto, a escassa porcentagem da população coberta por pelo menos um plano de saúde e o acesso desigual aos serviços de saúde são motivo de preocupação. O Comitê também está preocupado, em particular, com as condições de

saúde das crianças que vivem no campo, o que torna a qualidade dos serviços de saúde muito desigual e dos setores socioeconômicos mais baixos no norte e no nordeste.

53. O Comitê insta o Estado-parte a desenvolver ainda mais o sistema de saúde para que todas as crianças, particularmente as crianças das áreas rurais e remotas e as crianças de famílias de baixa renda, tenham o mais alto nível de saúde.

### **Saúde dos adolescentes**

54. O Comitê observa que o Estado Parte tem procurado assegurar que os adolescentes tenham o direito à saúde, em particular o programa de saúde do adolescente. Com tudo e com isso, ela se preocupa com as altas taxas de gravidez precoce, especialmente entre os setores desprotegidos. A deficiência dos serviços de saúde mental também é uma preocupação.

55. O Comitê recomenda que o Estado Parte continue a melhorar o programa de saúde do adolescente, abordando especificamente a saúde reprodutiva, a educação sexual e a saúde mental. Também recomenda que leve em consideração o Comentário Geral do Comitê Nº 4 sobre saúde e desenvolvimento do adolescente no contexto da Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC / GC / 2003/4).

### **O padrão de vida**

56. Levando em conta a alta prioridade dada pelo Estado Parte à implementação de políticas e programas contra a fome e a pobreza, o Comitê observa que o nível de desenvolvimento do Brasil é relativamente alto e compartilha as preocupações do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre a persistente e extrema desigualdade na distribuição de riqueza e recursos (E / C.12 / 1 / Add.87, parágrafo 17). Ele está preocupado com o fato de muitas crianças viverem uma vida de pobreza e difícil acesso a serviços públicos de baixa qualidade.

57. O Comitê recomenda fortemente que o Estado Parte:

- a) Continue a consolidar suas políticas e programas contra os fatores que permitem que cada vez mais crianças vivam em extrema pobreza;
- b) Assegure que os setores mais pobres da população efetivamente tenham acesso à saúde, educação, moradia e outros serviços sociais em igualdade de condições;
- c) Desenvolva programas e políticas para fornecer recursos e serviços suficientes para todas as famílias.

## **6. Educação, lazer e atividades culturais**

58. O Comitê congratula-se com o fato de o Estado Parte ter tentado incentivar mais crianças a frequentar a escola e que mais meninas foram obrigadas a fazê-lo. Ele também observa que esforços foram feitos para incorporar o desenvolvimento da personalidade, direitos humanos e direitos cívicos no currículo. No entanto, a considerável desigualdade no acesso e frequência regular à escola e a deserção e repetição de cursos por todo o país, em particular de crianças pobres, mestiços, afrodescendentes ou de áreas remotas, não param de incomodá-lo. A má qualidade da educação em muitas escolas também é uma preocupação, a ponto de, apesar de ter estado na escola por vários anos, muitas crianças não sabem ler ou escrever e só têm habilidades matemáticas rudimentares.

59. O Comitê recomenda que o Estado Parte:

- a) Invista mais em educação e assegure que os recursos orçamentários sejam alocados em todos os níveis para o desenvolvimento de políticas que levem em conta o Comentário Geral nº 1 do Comitê sobre os propósitos da educação;
- b) Envie mais esforços para melhorar a qualidade da educação, por exemplo, revendo o currículo, introduzindo métodos dinâmicos de ensino-aprendizagem, focados na criança, e incorporando o estudo dos direitos humanos;
- c) Alcance um aumento na taxa de conclusão do ensino primário e garanta que o ensino primário seja sempre gratuito;

d) Solicite cooperação técnica da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e UNICEF, entre outros.

## **7. Medidas especiais de proteção**

### **Exploração econômica**

60. O Comitê acolhe o programa de erradicação do trabalho infantil (PETI), mas a alta taxa de emprego informal de crianças, particularmente no serviço doméstico, é uma questão de grande preocupação.

61. O Comitê recomenda que o Estado Parte:

- a) Fortaleça o programa de erradicação do trabalho infantil, apoiando iniciativas de geração de renda para as famílias das crianças atendidas;
- b) Melhore o sistema de inspeção do trabalho e, em particular, permita-lhe monitorizar e reportar casos de crianças no serviço doméstico;
- c) Dê oportunidades apropriadas de recuperação e estudo às crianças que foram empregadas.

### **Exploração sexual, tráfico**

62. O Comitê congratula-se com o fato de o Presidente do Estado Parte ter decidido que o seu Governo deve dar prioridade ao combate à exploração sexual de crianças. No entanto, é motivo de grande preocupação a alta incidência de exploração sexual e questões relacionadas, conforme descrito no relatório do Relator Especial sobre a venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil na sequência da sua missão ao Brasil em 2003 (E / CN.4 / 2004/9 / Add.2).

63. O Comitê recomenda que o Estado Parte:

- a) Encoraje e facilite a denúncia de casos de exploração sexual e investigue, processe e puna os autores de forma adequada;
- b) Proteja as vítimas de exploração e tráfico sexual, especialmente através da prevenção, reintegração, acesso a cuidados de saúde e assistência psicológica, coordenadas, respeitando as diferenças culturais, por exemplo, cooperando mais com ONGs e países vizinhos, e
- c) Cumpra as recomendações do Relator Especial para estabelecer tribunais criminais especiais para crianças vítimas de atos criminosos, bem como unidades especializadas do Ministério Público e delegacias especiais para proteger crianças e adolescentes.

### **Crianças de rua**

64. O Comitê está muito preocupado com o número significativo de crianças de rua e sua vulnerabilidade a execuções extrajudiciais, vários atos de violência, como tortura e abuso e exploração sexual, e a falta de uma estratégia sistemática e abrangente para proteger as crianças. Para as crianças nessa situação, e a grande deficiência do registro de crianças desaparecidas nas delegacias de polícia.

65. O Comitê recomenda ao Estado parte:

- a) Desenvolver uma estratégia geral para o grande número de crianças de rua, a fim de reduzir e prevenir esse fenômeno;
- b) Garantir que as crianças de rua tenham uma boa alimentação e abrigo, bem como oportunidades de cuidados de saúde e estudo, para que possam desenvolver-se bem e fornecer-lhes proteção e assistência adequadas.

### **Dependência de drogas**

66. O Comitê toma nota da instituição da Secretaria Nacional Antidrogas e atenta ao fato de que Estado tem feito vários estudos, uma vez que é motivo de preocupação o aumento significativo no número de estudantes que consomem drogas psicotrópicas nas escolas.

67. O Comitê recomenda que o Estado-Parte realize um estudo abrangente para melhor determinar as causas e a extensão desse fenômeno, de modo que medidas efetivas sejam tomadas para preveni-lo e combatê-lo.

### **Vara da Infância**

68. O Comitê observa que os tribunais juvenis foram estabelecidos. No entanto, a falta de garantias claras de um processo justo sem demora e de conformidade com os regulamentos sobre a disposição judicial é motivo de preocupação. Ele também está preocupado que muitas vezes não se aplicam medidas sócio-educativas e, portanto, mantêm-se muitas menores de 18 anos em más condições de detenção. Também motivo de preocupação as muitas alegações de abuso de detentos juvenis, suas chances de reabilitação e reintegração tão limitadas após um processo judicial e a formação esporádica de juízes, procuradores e agentes penitenciários para conhecer os direitos das crianças.

69. O Comitê recomenda que o Estado Parte continue seus esforços para melhorar o sistema de justiça juvenil em todos os Estados em conformidade com a Convenção, em particular os artigos 37, 40 e 39, e outras regras das Nações Unidas no campo, como padrões mínimos para a administração da justiça juvenil (Regras de Beijing) Regras, Diretrizes para a prevenção da delinquência juvenil (as Diretrizes de Riad), as regras para a proteção de jovens privados de sua liberdade e as Diretrizes para Ação sobre a criança no sistema de justiça criminal.

70. Como parte deste processo, o Comitê recomenda em particular Estado Parte a:

a) Aplicar integralmente a legislação relevante sobre justiça juvenil, tais como a adoção de medidas sócio-educativas em todo o território do Estado-Parte;

b) Fornecer os meios e encorajamento para que, sempre que possível, os casos de menores de 18 anos que têm problemas com a lei sem recorrer a procedimentos judiciais são manipulados;

c) Considere privação de liberdade como último recurso e pelo menor tempo possível, limite por lei o comprimento de trazer à justiça e garantir que um juiz sem demora e regularmente a legitimidade de casos de detenção;

d) Prestar assistência legal ou de outro tipo a crianças menores de 18 anos em um estágio inicial de procedimentos legais;

e) Proteger os direitos das pessoas com menos de 18 privadas de liberdade e melhorar suas condições de detenção e prisão, nomeadamente através da criação de instituições especiais para eles adequado à sua idade e suas necessidades e garantir o acesso aos serviços sociais, tais como as condições de saúde e educação em todas as instalações de detenção no Estado parte, e, entretanto, garantir que eles são separados dos adultos em todas as prisões e centros de detenção em todo o país;

f) investigar casos de abuso por parte de agentes da lei, incluindo guardas prisionais, instruir resumo e punir os responsáveis e estabelecer um sistema amigável criança independente e acessível, recepção e tratamento de queixas;

g) Garantir que as crianças permaneçam em contato com suas famílias, enquanto eles estão disponíveis para o sistema de justiça juvenil, nomeadamente, informando os pais que seu filho foi preso;

h) Introduzir a prática do exame regular de menores de 18 anos de idade, privados de sua liberdade por médicos independentes;

i) Instituir programas de ensino das normas internacionais relevantes para todo o corpo facultativo do sistema de justiça juvenil;

j) Fazer todo o possível para instituir um programa de recuperação e reabilitação social de menores após processos judiciais;

k) Leve em consideração as recomendações do Comitê formuladas durante o dia de discussão geral sobre justiça juvenil (CRC / C / 46, parágrafos 203-238);

l) Procurar assistência técnica no domínio da justiça juvenil e treinamento da polícia de, entre outros, o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, UNICEF e Instituto Interamericano da Criança-americanos.

### **Crianças pertencentes a uma minoria ou grupo indígena**

71. O Comitê acolhe o reconhecimento na Constituição de 1988 da organização social, costumes, idioma, crenças e tradições das comunidades indígenas. No entanto, como o Estado parte assinala, o Estatuto do Indígena promove uma integração que não se enquadra no princípio do respeito à diversidade cultural. O Comitê também acolhe com satisfação o fato de que, em virtude da Lei nº 10.406 / 02, os cidadãos indígenas deixaram de ser considerados relativamente deficientes. Também saúda a tentativa do Estado-parte de promover a educação bilíngue. No entanto, os baixos padrões de vida das crianças indígenas, a falta de oportunidades educacionais e a qualidade dos serviços de saúde e a desnutrição são motivo de profunda preocupação.

72. O Comitê insta o Estado-parte a adotar medidas efetivas para assegurar que as crianças indígenas tenham melhores oportunidades. Atividades de formação e conscientização devem ser organizadas para acabar com os preconceitos, a fim de transformar a lógica histórica da colonização que impede qualquer possibilidade de tratamento igualitário.

73. O Comitê também recomenda que o Estado Parte adote medidas apropriadas para proteger os direitos das crianças indígenas, especialmente para preservar sua identidade histórica e cultural, costumes, tradições e idioma, de acordo com a Constituição, e levando em conta as recomendações adotadas. o Comitê em seu dia de debate geral sobre os direitos das crianças indígenas em setembro de 2003.

## **8. Monitoramento e divulgação**

### **Acompanhamento**

74. O Comitê recomenda que o Estado Parte tome todas as medidas adequadas para assegurar a plena implementação das presentes recomendações, entre outras coisas, transmitindo-as aos membros do Conselho de Ministros ou ao gabinete ou organismo análogo, o Parlamento e as medidas do governo e parlamentos provinciais ou estaduais, quando apropriado, para considerá-los e fazer o que lhes corresponde.

### **Transmissão**

75. O Comitê também recomenda que o relatório inicial e as respostas por escrito do Estado-Parte e as recomendações relacionadas (observações conclusivas) que as organizações da sociedade civil aprovaram sejam difundidas, não exclusivamente pela Internet, grupos de jovens, associações profissionais e crianças, a fim de gerar um debate e aumentar a conscientização sobre a Convenção, sua implementação e o monitoramento do cumprimento.

## **9. O próximo relatório**

76. O Comitê enfatiza a importância da apresentação de relatórios em plena conformidade com as disposições do artigo 44 da Convenção. Um aspecto importante das responsabilidades dos Estados perante as crianças sob a Convenção é assegurar que o Comitê dos Direitos da Criança tenha a oportunidade de examinar regularmente como a Convenção está sendo implementada. A este respeito, a apresentação oportuna dos relatórios periódicos dos Estados Partes é muito importante. O Comitê reconhece que alguns Estados Partes têm dificuldades em começar a submetê-los a tempo. Excepcionalmente, para ajudar o Estado parte apanhar com as suas obrigações de informação para implementar plenamente a Convenção, o Comitê convida-o a apresentar segundo, terceiro e quarto relatórios periódicos em 23 de outubro de 2007, quando da apresentação do quarto relatório periódico. O relatório consolidado não deve ter mais de 120 páginas (ver CRC / C / 118). O Comitê espera que, a partir de então, o Estado Parte continue a apresentar relatórios a cada cinco anos, conforme solicitado pela Convenção.

-----

## D) RECOMENDAÇÕES DE 2015 (Tradução livre)

**NAÇÕES  
UNIDAS**

**CRC**



**Convenção sobre os  
Direitos da Criança**

Distr.  
GERAL  
CRC/C/BRA/CO/2-4  
30 de outubro de 2015

Original: INGLÊS

**COMISSÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA**

Observações finais sobre a análise dos relatórios periódicos segundo a quarto do Brasil.

**I. Introdução**

1. O Comitê considerou a análise dos relatórios periódicos segundo a quarto do Brasil (CRC/C/BRA/2-4) nas suas reuniões de 2036th e 2037th (ver CRC/C/SR.2036 e 2037), realizadas em 21 e 22 de setembro de 2015 e adotou as seguintes observações definitivas no seu 2052nd reunião (ver CRC/C/SR.2052), realizada em 2 de outubro de 2015.

2. A Comissão congratula-se com a apresentação dos relatórios periódicos combinado segundo a quarto do Estado parte (CRC/C/BRA/2-4) e as respostas escritas à lista de questões (CRC/C/BRA/Q/2-4/Add.1), que permitiu uma melhor compreensão da situação dos direitos da criança no Estado parte. A Comissão manifesta apreço para o diálogo construtivo, realizado com a delegação multi-setorial do Estado parte.

**II. Ações de acompanhamento e progresso alcançado pelo Estado parte**

3. A Comissão congratula-se com a ratificação ou adesão à:

- (a) Convenção Internacional para a proteção de todas as pessoas contra os desaparecimentos forçados, em 2010;
- (b) Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre direitos civis e políticos, em 2009;
- (c) segundo Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre direitos civis e políticos, visando à abolição da pena de morte, em 2009;
- (d) Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência e seu protocolo facultativo, em 2008;
- (e) opcional protocolo à Convenção contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, em 2007.

4. O Comitê observa com apreço a adoção das seguintes medidas legislativas:

- (a) Lei n° 12.978 referente à exploração sexual de crianças, em 21 de maio de 2014;
- (b) Lei n° 12.594 relativa ao Sistema Nacional de Serviços Sócio-educativos (SINASE), em 18 de janeiro de 2012.

5. A Comissão congratula-se com as medidas políticas e institucionais a seguir:

- (a) Conselho Nacional de direitos humanos (2014);
- (b) Plano de educação nacional (2014-2024);
- (c) Plano nacional para acabar com a violência sexual contra crianças e adolescentes (2013);

- (d) Plano nacional de luta contra o tráfico de seres humanos (2013);
- (e) Plano nacional de Assistência Social-educacional (2013).

### **III. Principais áreas de preocupação e recomendações**

#### **A. Medidas gerais de implementação (arts. 4, 42 e 44 (6))**

##### **Recomendações de anterior do Comitê**

**6. O Comitê recomenda que o Estado parte tome todas as medidas necessárias para resolver as suas recomendações anteriores, de 2004 (ver CRC/C/15/Add.241) que não foram implementados ou suficientemente implementadas, e em especial, aquelas relacionados à coleta de dados (parág. 24), independentemente (parágrafo 20) de monitoramento e treinamento e divulgação (parág. 26).**

##### **Estratégia e política global**

7. O Comitê observa a adoção, em 2012, do Plano Decenal para promoção dos direitos da criança (2011-2020). No entanto, a Comissão lamenta a falta de informações sobre alvos específicos e cronogramas, nomeadamente no que respeita a crianças em situações de rua e crianças com deficiência.

**8. A Comissão recomenda que o Estado parte assegure a aplicação efetiva do Plano Decenal para a promoção direitos da criança (2011-2020) e a sua avaliação regular em todos os níveis de governo. Ao fazê-lo, o Estado parte deve assegurar a alocação de recursos humanos, técnicos e financeiros adequados para a sua execução.**

##### **Coordenação**

9. O Comitê observa o papel do Secretariado Nacional para a promoção dos direitos da criança e adolescente (SNPDCA). No entanto, a Comissão continua preocupada com a ausência de um mecanismo de trans-setorial responsável pela coordenação geral e execução de políticas, programas e orçamentos relacionados com os direitos das crianças, entre os níveis nacionais e subnacionais. O Comitê também está preocupado com as atuais mudanças na administração e informações, segundo as quais especificamente, existem mecanismos de coordenação para implementação da Convenção que podem ser dissolvidos.

**10. A Comissão recomenda que o Estado parte estabeleça um mecanismo a nível interministerial, com um mandato claro e autoridade suficiente para coordenar e monitorar todas as atividades relacionadas com a aplicação trans-setorial da Convenção federal em todos os níveis. O Estado parte deve também assegurar que este corpo é fornecido com recursos humanos, técnicos e financeiros adequados para o seu funcionamento eficaz. Além disso, a Comissão insta o Estado parte para garantir que, não obstante a reestruturação de sua administração, a Secretaria de crianças e adolescentes mantenha seu mandato e sejam fornecidos recursos suficientes para coordenar a implementação da Convenção.**

##### **Alocação de recursos**

11. O Comitê está preocupado com a falta de mecanismos dedicados aos níveis nacionais e subnacionais para monitorar a alocação de recursos para os direitos das crianças. Além disso, ele está preocupado com recentes cortes de orçamento, que, entre outras coisas, tem afetado os orçamentos para os setores sociais e dos direitos do homem e tem tido um impacto negativo sobre a execução dos programas para a proteção dos direitos da criança.

**12. À luz do seu dia de discussão geral em 2007 com o tema de "recursos para os direitos da criança — responsabilidade dos Estados-Membros", a Comissão recomenda que o Estado parte:**

**(a) utilize uma abordagem de direitos da criança na elaboração do orçamento do estado, através da implementação de um sistema de acompanhamento para a alocação e a utilização dos recursos para as crianças, em todo o orçamento de todos os níveis federais;**

**(b) realize uma avaliação abrangente das necessidades orçamentais das crianças e aumente o orçamento alocado para setores sociais e as disparidades de endereço através da aplicação de indicadores relacionados com os direitos das crianças;**

(c) assegure que os recursos alocados para a proteção e promoção dos direitos da criança sejam proporcionais ao crescimento econômico do Estado parte e, nesse contexto, realize avaliações regulares dos projetos sobre os direitos das crianças que estão sendo realizados como parte do programa de aceleração do crescimento (PAC-2);

(d) defina linhas orçamentais específicas para crianças indígenas e crianças marginalizadas que vivem áreas urbanas, incluindo favelas, e nas zonas rurais do Norte e nordeste do Estado-parte, bem como crianças com deficiência, que podem exigir medidas sociais afirmativas, e certifique-se de que essas linhas orçamentais sejam protegidas em situações de crise econômica.

#### **Coleta de dados**

13. O Comitê está preocupado com os dados suficientes sobre as crianças em situações de rua, crianças com deficiência e crianças indígenas, bem como os dados insuficientes sobre a violência contra as crianças, incluindo a violência sexual e o tráfico de crianças.

14. À luz do seu comentário geral n.º 5 (2003) em medidas gerais de implementação, a Comissão insta o Estado parte para melhorar o seu sistema de coleta de dados. Os dados devem cobrir todas as áreas da Convenção e devem ser organizados por idade, sexo, deficiência, localização geográfica, origem étnica e plano de fundo sócio-econômico, a fim de facilitar a análise da situação de todas as crianças, particularmente aquelas em situações de vulnerabilidade. Além disso, a Comissão recomenda que os indicadores e dados sejam compartilhados entre os ministérios envolvidos e utilizados para a formulação e avaliação de políticas, programas e projetos para a implementação da Convenção.

#### **Monitoramento independente**

15. É bem-vindo o papel do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, o Comitê relembra que o Conselho não tem um mecanismo específico para receber, investigar e endereçamento queixas por crianças de uma forma sensível à criança.

16. À luz do seu comentário geral n.º 2 (2002) sobre o papel das instituições independentes de direitos humanos na promoção e proteção dos direitos da criança, a Comissão recomenda que o Estado parte:

(a) estabeleça um mecanismo específico e independente para o monitoramento dos direitos da criança que seja capaz de receber, investigar e resolver queixas pelas crianças de forma sensível à criança, garantindo a privacidade e a proteção das vítimas e realize monitoramento, atividades de acompanhamento e verificação para as vítimas;

(b) forneça tal mecanismo com recursos humanos, técnicos e financeiros adequados;

(c) conforme necessário, procure a assistência técnica, entre outros, o escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os direitos humanos (ACNUDH) e o fundo (UNICEF infantil das Nações Unidas).

#### **Divulgação, sensibilização e formação**

17. A Comissão toma nota dos programas de treinamento e programas de sensibilização sobre os direitos das crianças para vários grupos profissionais. No entanto, o Comitê está preocupado com o fato de o conhecimento da Convenção e dos direitos das crianças em geral entre os profissionais que trabalham com e para as crianças e entre o público em geral, incluindo as próprias crianças, permanece baixo.

18. A Comissão encoraja o Estado parte a promover a Convenção numa base mais ampla possível, especialmente para crianças em situação de vulnerabilidade, incluindo através de tradutores audiovisuais e mídia digital e contando com o apoio dos meios de comunicação, incluindo meios de comunicação sociais. A Comissão também recomenda que o Estado parte intensifique os seus esforços para fornecer treinamento adequado e sistemático e/ou sensibilização dos profissionais que trabalham com e para as crianças e que seja integrada a Convenção nos currículos em todos os níveis do sistema educativo.

#### **Cooperação com a sociedade civil**

19. A Comissão congratula-se com a criação do programa de proteção para defensores de direitos humanos em 2004 e o lançamento do sistema de informação sobre os defensores de direitos humanos ameaçados em 2014. No entanto, o Comitê está preocupado que o programa de proteção para os defensores dos direitos humanos não ser operacionalizado em todos os Estados, que os recursos alocados para o programa são insuficientes e que a falta de coordenação com os funcionários do estado está prejudicando o seu mandato. Além disso, o Comitê está

seriamente preocupado com os inúmeros casos de ameaças de morte, agressões físicas, desaparecimentos e assassinatos realizados contra jornalistas e defensores de direitos das crianças e direitos humanos, particularmente aqueles que trabalham em questões relacionadas com os direitos das crianças.

**20. A Comissão insta o Estado parte para garantir que as ameaças de morte, agressões físicas, desaparecimentos e assassinatos realizados contra jornalistas, defensores dos direitos humanos e ativistas da sociedade civil sejam prontamente e independentemente investigadas, e que os responsáveis por tais abusos sejam responsabilizados e sujeitos a sanções proporcionais. A Comissão ainda recomenda o Estado parte a :**

(a) **expandir o programa de proteção para os defensores dos direitos humanos para todos os Estados-membros, melhorando a proteção dos defensores de direitos humanos indígenas e alocando os recursos humanos, técnicos e financeiros adequados ao programa;**

(b) **sistematicamente envolver organizações não-governamentais (ONGs) que trabalham na área dos direitos da criança em desenvolvimento, implementação, monitoramento e avaliação das leis, políticas e programas relacionados com as crianças.**

#### **Os direitos das crianças e o setor empresarial**

21. A Comissão toma nota da lei n.º 11.265, de 2006, que regula a indústria de publicidade e marketing práticas no que diz respeito a crianças. No entanto, o Comitê está profundamente preocupado que as atividades dos setores de mineração e construção, bem como de agroindústrias, empresas de alimentos e eventos esportivos e/ou entretenimento em grande escala, frequentemente resulta no reassentamento de comunidades sem compensação ou serviços apropriados, a contaminação dos recursos de água e comida, dietas pouco saudáveis devido à publicidade enganosa e a degradação ambiental. O Comitê também está preocupado com a falta de quadros regulamentares, cobrindo a responsabilidade social e ambiental das corporações de negócios e indústrias.

**22. À luz do seu comentário geral n.º 16 (2013) sobre as obrigações do Estado sobre o impacto do setor empresarial nos direitos da criança, a Comissão recomenda o Estado parte a:**

(a) **estabelecer um quadro regulamentar para lidar com o impacto do setor empresarial nos direitos da criança, particularmente a dos setores de mineração e construção, agronegócio e alimentos, festas, empresas e eventos desportivos ou de entretenimento em grande escala, no estado de funcionamento, para assegurar que suas atividades não afetem negativamente direitos humanos ou ponham em perigo as normas ambientais ou outras, especialmente as relacionadas com os direitos das crianças;**

(b) **assegurar a eficaz implementação por empresas nacionais e internacionais ambientais e sanitárias, eficazes de acompanhamento da implementação dessas normas e sanções adequadas e/ou remédios quando ocorrem violações;**

(c) **exigir que as empresas realizem avaliações de consultas e completa divulgação pública dos impactos de suas atividades de negócio e os seus planos para abordar esses impactos ambientais, saúde e de direitos humanos.**

### **B. Princípios gerais (arts. 2, 3, 6 e 12)**

#### **Não-discriminação**

23. O Comitê está preocupado com a discriminação estrutural de crianças que vivem em áreas urbanas marginalizadas, remotas e rurais, incluindo favelas, crianças com deficiência lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e intersexuais, crianças em situações de rua e crianças indígenas e Afro-brasileira. O Comitê também está seriamente preocupado com estratégias destinadas a eliminar a discriminação baseada no sexo, orientação sexual e raça que foram retiradas dos planos de educação de vários Estados. Além disso, está preocupado com as atitudes patriarcais e estereótipos que sustentam a discriminação contra mulheres e meninas.

**24. A Comissão recomenda o Estado parte a:**

(a) **intensificar os seus esforços para combater a discriminação e a estigmatização e a exclusão social das crianças que vivem em situação de pobreza em áreas urbanas marginalizadas, como favelas, bem como a crianças em situações de ruas e Afro-brasileira e indígenas crianças e meninas;**

- (b) **promulgar legislação para proibir a discriminação ou a incitação de violência com base na orientação sexual e identidade de gênero, continuar nas escolas projeto contra homofobia;**
- (c) **priorizar a eliminação de atitudes patriarcais e os estereótipos de gênero, nomeadamente através de programas de educação e sensibilização.**

#### **Direito à vida, sobrevivência e desenvolvimento**

25. A Comissão toma nota das iniciativas destinadas a abordar a violência letal contra crianças, como o programa para a proteção das crianças e adolescentes ameaçados de morte. No entanto, parte do Comité está seriamente preocupada com o fato de o Estado parte ter uma das maiores taxas de homicídio de criança no mundo, sendo a maioria das vítimas homens adolescentes Afro-brasileiros.

26. **A Comissão insta o Estado parte para tomar todas as medidas necessárias para identificação das causas do homicídio de crianças e para ampliar e fortalecer seus programas e políticas para abordar a violência letal, inclusive aumentando os recursos humanos, técnicos e financeiros alocados aos programas existentes.**

27. A Comissão saúda a adoção, em 2015, da Lei n ° 13.104 sobre feminicídio. No entanto, o Comité está preocupado que a violência baseada no gênero continua generalizada.

28. **A Comissão recomenda o Estado parte a:**

- (a) **fornecer treinamento sistemático para juízes, promotores e advogados sobre os direitos das meninas e violência contra meninas, bem como sobre a Lei n ° 13.104 de feminicídio;**
- (b) **fortalecer seu Poder Judiciário para garantir que meninas, particularmente aquelas provenientes de grupos desfavorecidos, tenham acesso efetivo à justiça, pelo aumento do número de Tribunais lidando com casos de violência doméstica e familiar e o número de juízes com especialização nesta área;**
- (c) **coletar dados sobre homicídio de criança, incluindo o feminicídio, bem como sobre os pais e encarregados de educação que foram mortos e o número de filhos que eles deixaram para trás desagregados.**

#### **Respeito pelas opiniões da criança**

29. A Comissão toma nota dos esforços envidados para promover o direito da criança de ser ouvida e a participação nos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes. No entanto, está preocupado que a participação das crianças nos conselhos de escola é ainda baixa, que as crianças não participam regularmente nas decisões que afetam a elas e que suas opiniões são raramente levadas em conta.

30. **À luz do seu comentário geral n ° 12 (2009) sobre o direito da criança a ser ouvida, a Comissão recomenda que o Estado parte:**

- (a) **desenvolva kits de ferramentas para consulta pública sobre política nacional de desenvolvimento a fim de padronizar tal consulta com um elevado nível de inclusão e participação, incluindo a consulta com as crianças sobre as questões que lhes dizem respeito;**
- (b) **realize programas e atividades de sensibilização para promover a participação permanente, significativa e poderosa de todas as crianças dentro da família, da Comunidade e escolas, incluindo dentro de corpos do Conselho estudantil, com atenção especial para meninas e crianças em situação de vulnerabilidade;**
- (c) **reforce a consulta e a participação das crianças em lares adotivos e instituições de menores infratores, para assegurar que suas opiniões são levadas em conta;**
- (d) **melhore as atividades de formação para profissionais que trabalham com ou para as crianças, sensibilizando para a importância da participação da criança, incluindo, conforme apropriado, ao desenvolvimento de uma estratégia abrangente, destinada a impedir as crianças de se unir a gangues e prestação de serviços de reabilitação e reintegração para estas crianças e, ao fazê-lo, colabore com organizações da sociedade civil que trabalham com membros de gangues de criança e crianças em situações de rua a desenvolver uma estratégia abrangente, destinada a impedir as crianças de se unirem a gangues e prestação de serviços de reabilitação e reintegração para estas crianças e, ao fazê-lo, colaborar com organizações da sociedade civil que trabalham com membros de gangues de criança e crianças em situações de rua; com as crianças na formulação de tais atividades de consultoria.**

#### **C. Direitos civis e liberdades (arts. 7, 8 e 13-17)**

##### **Registro de nascimento**

31. A Comissão congratula-se com as medidas tomadas para aumentar o registo de nascimento em geral. No entanto, a Comissão continua particularmente preocupada com a persistência dos baixos níveis de registo de nascimento entre as crianças indígenas.

**32. O Comité convida o Estado parte a continuar a tomar as necessárias medidas para garantir o registo de todas as crianças e recomenda que o Estado parte:**

(a) **para aumentar a conscientização sobre os benefícios do registo de nascimento e a disponibilidade de certidões de nascimento de graça, melhore a acessibilidade dos serviços de registo na área amazônica, incluindo a criação de unidades de registo móveis adicionais;**

(b) **garanta que o registo emitido pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) tenha os mesmos efeitos jurídicos no que respeita à obtenção de benefícios sociais e outros documentos como registo de nascimento emitido por notários civis.**

**D. Violência contra crianças (arts. 19, 24 (3), 28 (2), 34, 37 (a) e 39)**

**Crianças envolvidas em gangues**

33. O Comitê está profundamente preocupado com o elevado número de crianças envolvidas em gangues e sobre o uso generalizado de violência por ou contra membros de criança esses bandos. Está particularmente preocupado com o alto recrutamento de crianças por gangues e o uso de crianças no crime organizado.

**34. A Comissão recomenda o Estado parte a:**

(a) **desenvolver uma estratégia abrangente, destinada a impedir as crianças de se unirem a gangues e prestação de serviços de reabilitação e reintegração para estas crianças e, ao fazê-lo, colaborar com organizações da sociedade civil que trabalham com membros de gangues de criança e crianças em situações de rua;**

(b) **ter em conta as causas de recrutamento de criança e atos violentos, tais como a pobreza, a marginalização e a evasão escolar, ao projetar a estratégia e fornecer os recursos humanos, técnicos e financeiros adequados para a sua execução;**

(c) **promover em grande escala programas de sensibilização, nomeadamente nos meios de comunicação e em meios de comunicação sociais, sobre os perigos de se juntar a uma gangue, inclusive com a participação de crianças, demonstrando exemplos positivos do sucesso da reabilitação e reintegração de membros de gangues anteriores;**

(d) **imediatamente adote o Senado Bill no. 219/2013, que aumenta as sanções sobre aqueles que adquiram ou induzam a participação da criança em atividades criminosas e bandos armados.**

**Violência policial**

35. O Comitê está seriamente preocupado com a violência generalizada nas mãos da polícia militar, a unidade de polícia de pacificação e o batalhão de operações especiais da polícia, nomeadamente contra crianças em situações de ruas e crianças que vivem em favelas, nomeadamente durante as operações de "pacificação", as operações militares na Maré, no Rio de Janeiro e a operação "choque de ordem". Com referência a n.º 25 acima, o Comitê está seriamente preocupado com o número muito elevado de execuções extrajudiciais de crianças por "milícias", a polícia militar e a polícia civil e pela impunidade generalizada por estas violações graves dos direitos da criança. É, além disso, profundamente preocupado com:

(a) **relatos de tortura e desaparecimentos de crianças durante o militar e outras operações pelas forças de segurança, particularmente nas favelas;**

(b) **física violência contra as crianças, incluindo o uso de gás lacrimogêneo e spray de pimenta durante os despejos forçados para projetos de infra-estrutura urbana e a construção dos estádios antes da Copa do mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016;**

(c) **arbitrário detenções de crianças com base em leis para combater o crime organizado, violência física em carros de polícia e a negação do acesso à assistência jurídica e assistência médica;**

(d) **física violência durante corpo procurando assim como assédio sexual de meninas pela segurança forças, nomeadamente durante as operações de "pacificação".**

36. O Comitê impulsiona o Estado parte para tomar todas as medidas necessárias, incluindo, decretando ou alterar a legislação e estabelecer mecanismos correspondentes, para garantir a investigação rápida e eficaz de todas as mortes e os ferimentos das crianças, incluindo aquelas que são consideradas chamados "atos de resistência", resultantes do uso da força por agentes do estado. Ao fazê-lo, o Estado parte deve considerar o uso de sanções aumento por autores com experiência na aplicação da lei ou segurança. A Comissão também recomenda a aplicação da lei e outro pessoal de segurança do estado que está sob investigação por crimes que constituem a execuções extrajudiciais, tortura e/ou aplicada desaparecimento ser removido do serviço ativo. Além disso, a Comissão recomenda que a tomada de partido de estado em recomendações de consideração feitas pelo relator especial sobre execuções extrajudiciais, resumidas ou arbitrárias (A/HRC/14/24/Add.4, apêndice) e:

- (a) assegurar-se de uma investigação adequada em casos de violência policial durante os despejos forçados e protestos públicos e certifique-se de que os autores sejam levados à justiça. O Estado parte deve também regularmente realizar cursos de formação abrangente dos direitos da criança, bem como sobre as estratégias de reassumir, inclusive para situações como despejos forçados e manifestações, para todas as forças de segurança;
- (b) Certifique-se de que as crianças que participam em manifestações não são arbitrariamente detidas;
- (c) estabelecer um sistema de avaliação independente para militares e operações policiais em favelas, inclusive envolvendo menores, com o objetivo de incentivar a interação não-violenta e construtiva com as comunidades e as crianças;
- (d) colaborar com organizações da sociedade civil na criação de uma rede independente dos mecanismos de queixa de criança-amigável acessível nas favelas, promover esta rede entre as crianças e implantar assistentes sociais que visitam regularmente as famílias, particularmente aqueles que vivem em áreas onde militares e forças policiais estão presentes, a fim de monitorar e registrar casos de violência.

#### **Tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes ou castigo**

37. Embora salientando o sistema nacional de luta e prevenir a tortura, o Comitê lamenta que não foi totalmente implementado. Além disso, é profundamente preocupado com relatos de tortura generalizada e maus-tratos de crianças em delegacias de polícia e centros de detenção juvenil.

38. À luz do seu comentário geral n ° 13 (2011) sobre o direito da criança à liberdade de todas as formas de violência, a Comissão recomenda que o Estado parte:

- (a) garantir que todas as alegações de tortura, maus-tratos e/ou abusos cometidos pelos agentes da lei são completamente investigadas e que os autores sejam levados à justiça;
- (b) fornecer cuidados, a recuperação, a reintegração e a indenização das vítimas da criança;
- (c) ministrar cursos de formação regular dos direitos da criança para o pessoal que trabalha com jovens infratores;
- (d) fornecer, no seu próximo relatório, informações detalhadas sobre o número de casos de tortura ou outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes ou punição das crianças relataram às autoridades ou agências relevantes e no número de processos de criminosos e as punições servidas sobre eles.

#### **Punição corporal**

39. A Comissão congratula-se com a lei n ° 13.010 (Lei "menino Bernardo"), que foi adoptada em 2014 e proíbe os castigos corporais em todas as configurações. No entanto, o Comitê está preocupado que a lei não é efetivamente aplicada e que o castigo corporal permanece amplamente praticada e tolerado como um método de disciplinar as crianças.

40. À luz do seu comentário geral n ° 8 (2006) sobre o direito da criança à proteção de castigos corporais e outras cruéis ou degradantes formas de punição, a Comissão recomenda que o Estado parte intensificar os seus esforços para fazer cumprir a lei n ° 13.010. Além disso recomenda que o Estado parte promove formas positivas, pacífica e participativas da educação infantil e da disciplina.

### Abuso e exploração sexual

41. A Comissão congratula-se com a lei n.º 12.978 de 2014 que define a exploração sexual de crianças como crime hediondo. A Comissão toma nota das iniciativas para conter o turismo sexual envolvendo crianças, tais como a Agenda de convergência para a Proteção Integral das crianças, no contexto dos grandes eventos, bem como programas de sensibilização no âmbito da Copa do mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016. No entanto, a Comissão continua a ser seriamente preocupado com:

- (a) os níveis elevados de abuso sexual e violência sexual contra, crianças em escolas, instituições e a família, bem como relatórios disso acontecer em delegacias de polícia e centros de detenção;
- (b) o elevado e crescente número de crianças envolvidas na prostituição ou traficadas para essa finalidade, bem como o envolvimento de agências de turismo, hotéis e taxistas em turismo sexual infantil, especialmente em áreas onde estão a ser implementados projetos de desenvolvimento, no norte e nordeste do Estado parte e em relação a Copa do mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016;
- (c) relata que não há nenhuma investigação, processos ou convicções de turistas sexuais de criança, apesar do fato de que o turismo sexual infantil aumentou significativamente durante a Copa do mundo de 2014;
- (d) relatórios de policiais e funcionários do governo estar envolvidos em tráfico de crianças para exploração sexual comercial;
- (e) a abordagem de curto prazo para o problema da prostituição infantil, evidenciado pela expulsão dos trabalhadores do sexo de criança de áreas turísticas, sua colocação temporária em abrigos durante a Copa das Confederações em 2013 e a cessação abrupta de suporte para estes abrigos após o evento;
- (f) a falta de abrigos para crianças vítimas de abuso e exploração sexual.

### 42. A Comissão insta o Estado parte:

- (a) **garantir a rápida e oportuna a investigação de casos de abuso sexual, particularmente na família, escolas, instituições, delegacias e centros de detenção e assegurar a execução das sanções proporcionais contra autores;**
- (b) **expeditamente empreender medidas eficazes para combater o turismo sexual envolvendo crianças, particularmente em conjunto com os Jogos Olímpicos de 2016 e outros projetos de desenvolvimento em grande escala e fazer cumprir rigorosamente a legislação para combater a exploração sexual de crianças; Além disso, colaborar com organizações da sociedade civil e organizações não governamentais para melhorar a coordenação de programas e iniciativas e reforçar a presença de policiais e assistentes sociais em áreas conhecidas por prostituição infantil, inclusive em projetos de desenvolvimento e áreas turísticas no norte e nordeste do Estado parte; e ao fazê-lo, priorizar o julgamento de casos decorrentes da Copa do mundo de 2014;**
- (c) **reforçar os esforços para investigar, processar e condenar criminosos e facilitadores da exploração sexual de crianças, incluindo por regular spot checks de agências de turismo e proprietários dos chamados "motéis de amor";**
- (d) **assegurar canais informação acessíveis e eficazes, com programas de proteção de testemunha adequada, para os casos onde policiais e/ou funcionários do governo estão envolvidos no tráfico de crianças para exploração sexual comercial; Além disso, considere que isso seja um fator agravante na condenação de tais autores;**
- (e) **realizar um estudo abrangente sobre causas que contribuem para a vulnerabilidade de crianças, prostituição infantil e turismo sexual infantil e aplicar os resultados para o desenvolvimento de uma estratégia de longo prazo para evitar a prostituição infantil;**
- (f) **tomar medidas imediatas para estabelecer, para crianças vítimas de abuso e exploração sexual comercial, abrigos para fornecer reabilitação e serviços de reinserção social;**
- (g) **leve em conta o documento final adotada no Congresso Mundial de 2008 contra a exploração sexual de crianças e adolescentes, realizados no Rio de Janeiro.**

### Práticas prejudiciais

43. O Comitê está preocupado que o Código Civil contém exceções para a idade mínima para o casamento de 18 anos e permite que as crianças abaixo de 16 anos casar no caso de uma gravidez; ou em ordem para evitar uma

sentença penal, especificamente em casos de estupro. Além disso, o Comitê está seriamente preocupado com a alta prevalência de casamento infantil.

**44. A Comissão insta o Estado parte a rever seu Código Civil para abolir todas as exceções para a idade mínima do casamento. À luz do seu comentário geral n.º 18 (2014) sobre as práticas prejudiciais, adotada em conjunto com o Comitê sobre a eliminação da discriminação contra as mulheres, o Comitê também recomenda que o Estado parte:**

(a) **empreender programas abrangentes de sensibilização sobre as implicações negativas de casamento infantil sobre os direitos das meninas, inclusive nos meios de comunicação e visando, em particular, pais e professores;**

(b) **realize um estudo abrangente sobre as causas do casamento infantil e suas consequências sobre os direitos das meninas à educação, saúde e desenvolvimento, a fim de criar uma estratégia para erradicar esta prática.**

**E. Ambiente familiar e cuidados alternativos (arts. 5, 9-11, 18 (1 e 2), 20, 21, 25 e 27 (4))**

**As crianças privaram de um ambiente familiar**

45. A Comissão toma nota dos progressos realizados no que respeita à adopção de normas mínimas para cuidados alternativos. No entanto, a Comissão continua preocupada com a colocação continuada de crianças em instituições com base na vulnerabilidade socioeconômica das suas famílias. O Comitê também está preocupado com:

(a) a falta de programas de assistência social em muitos Estados, bem como o fato de que a adoção representa uma percentagem muito baixa dos serviços de cuidados alternativos;

(b) os altos níveis de violência e abuso de crianças que vivem em instituições;

(c) a falta de supervisão do governo das instituições privadas, que muitas vezes não cumprem as normas mínimas, bem como o pessoal devidamente qualificado.

**46. Atenção do Estado parte para as orientações para as crianças de cuidar dos alternativos (resolução da Assembleia Geral 64/142, anexo), o Comitê enfatiza que a pobreza material e financeira — ou condições diretamente e exclusivamente imputáveis a essa pobreza — nunca deve ser a única justificação para a remoção de uma criança de cuidado parental, para receber uma criança em cuidados alternativos ou para impedir a reintegração social da criança. A este respeito, a Comissão recomenda que o Estado parte:**

(a) **acelerar a implementação dos programas de assistência social em todos os Estados, incluindo, fornecendo recursos humanos, técnicos e financeiros adequados para estes programas, a fim de priorizar a família-tipo de cuidados, incluindo famílias adotivas, sobre o posicionamento institucionalizado e assegurar a prestação de apoio adequado e atempado para famílias de acolhimento;**

(b) **investigar e processar os responsáveis por abuso infantil em contextos de cuidados alternativos e garantir que as vítimas de abuso tenham acesso a procedimentos de queixas, aconselhamento, assistência médica e outras formas de assistência de recuperação;**

(c) **estabelecer um mecanismo de vigilância sistemático para instituições de atendimento privado, com vista a assegurar o cumprimento das normas mínimas de qualidade;**

(d) **implemente critérios baseados em competência para a seleção, treinamento, suporte e avaliação dos trabalhadores de puericultura.**

#### **Adoção**

47. A Comissão toma nota da criação de registos nacionais para crianças disponíveis para adoção e para pessoas interessadas em adotar. No entanto, ele está preocupado com relatos de adoções irregulares, devido à corrupção entre funcionários administrando as adoções. O Comitê também está preocupado com a falta de dados estatísticos referentes à adoção nacional e internacional e sobre informações indicando que a maioria das adoções são as adoções internacionais.

**48. A Comissão recomenda que o Estado parte:**

(a) **investigar todos os casos de adoção irregular e rever as atuais mecanismos e procedimentos para adoção nacional e internacional a fim de garantir que profissionais responsáveis para casos de adoção estão**

**totalmente equipados com os conhecimentos técnicos necessários para analisar e processar casos em conformidade com a Convenção de Haia sobre a proteção das crianças e cooperação em matéria de adoção internacional;**

**(b) estabelece mecanismos de recolha de dados e monitoramento na adoção nacional e internacional para complementar os registos nacionais existentes.**

#### **Crianças na prisão com as mães**

49. A Comissão toma nota da lei n.º 11.942/2009 Directivo mínimo de serviços de assistência para as mães encarceradas e seus filhos. No entanto, ele está preocupado que esta legislação não foi implementada efetivamente. O Comitê está seriamente preocupado sobre instalações de saneamento pobre e superlotação nas prisões, bem como sobre o acesso limitado aos serviços de saúde, educação e atividades recreativas para as mães encarceradas e seus filhos.

**50. A Comissão insta o Estado parte tomar todas as medidas necessárias para implementar eficazmente o ato n.º 11.942, de 2009 e para melhorar as condições para crianças encarceradas com suas mães, inclusive aumentando os recursos humanos, técnicos e financeiros alocados às prisões femininas, tendo em vista a forma expedita terminando superlotação e garantir o acesso a saneamento adequado e aos serviços de saúde e educação e atividades recreativas para as crianças.**

#### **F. Deficiência, cuidados básicos de saúde e assistência social (arts. 6, 18 (3), 23, 24, 26, 27 (1-3) e 33)**

##### **Crianças com deficiência**

51. A Comissão saúda a adoção, em 2008, da política nacional em educação especial desde a perspectiva da educação inclusiva. No entanto, o Comitê está preocupado com a continuação do segregado de educação especial para crianças com deficiência em vários Estados, incluindo São Paulo, Minas Gerais e Paraná, bem como o estabelecimento de adicionais escolas especiais, ao abrigo do objetivo 4 de plano a Estado-parte nacional de educação, que perpetuam a educação segregada para crianças com deficiência. Além disso, o Comitê está preocupado com:

(a) a violência sexual, o abuso e a exploração efetuada contra crianças com deficiência, particularmente as meninas, nomeadamente em contextos institucionais, os serviços de apoio insuficiente acessíveis a crianças com deficiência, vítimas de violência e as dificuldades que eles têm em acessar o recurso, conforme suas declarações são muitas vezes desconsideradas devido à generalizada presunções que falta credibilidade;

(b) Ato n.º 9263/1996, que permite a esterilização de crianças com deficiência sem seu livre consentimento e esclarecido, conforme observado pelo Comitê sobre os direitos das pessoas com deficiência (ver CDPD/C/BRA/CO/1, parágrafo 34);

(c) as dificuldades na obtenção de exames médicos para crianças com deficiência, que muitas vezes é um pré-requisito para o acesso a cuidados médicos ou de medidas de apoio; f rever o sistema de coleta de dados sobre as violações dos direitos das crianças (SIPIA-CT) com vista a assegurar a recolha de dados abrangentes sobre o abuso e negligência de crianças com deficiência.

(d) social isolamento das crianças com deficiência, particularmente em áreas rurais e remotas;

(e) a falta de dados desagregados sobre o abuso e negligência de crianças com deficiência.

**52. À luz do seu comentário geral n.º 9 (2006) sobre os direitos das crianças com deficiência, a Comissão insta o Estado-parte a adotar uma abordagem baseada em direitos humanos a deficiência e tomar todas as medidas para acabar com os sistemas de educação especial em todos os Estados e realizar iniciativas de sensibilização visando políticos, professores e pais sobre os benefícios da educação inclusiva. A esse respeito, a Comissão recomenda que o Estado parte, treina e emprega suficientes professores especializados e profissionais em classes integradas, proporcionando apoio individual e todos os cuidados necessários para crianças com dificuldades de aprendizagem. A Comissão também recomenda que o Estado parte:**

**(a) prontamente investigar casos de violência contra as crianças e o abuso de crianças, nomeadamente nas instituições e certifique-se de serviços de apoio às vítimas;**

**(b) estabelecer um mecanismo de queixa de criança-amigável que é acessível a crianças com diferentes tipos de deficiência e a garantia de que a polícia e outras agências da lei levar devidamente em denúncias de conta por crianças com deficiência;**

- (c) **imediatamente rever a lei n ° 9263/1996 e proíbem explicitamente a esterilização das crianças com deficiência;**
- (d) **garantir o acesso a cuidados médicos e a apoiar medidas para todas as crianças com deficiência e facilitar a obtenção de exames médicos;**
- (e) **realizar campanhas de sensibilização, visando o governo, o público e famílias para combater a estigmatização de e o preconceito contra crianças com deficiência e para promover uma imagem positiva das crianças;**
- (f) **rever o sistema de coleta de dados sobre as violações dos direitos das crianças (SIPIA-CT) com vista a assegurar a recolha de dados abrangentes sobre o abuso e negligência de crianças com deficiência.**

#### **Saúde e serviços de saúde**

53. A Comissão toma nota do sistema de informações de saúde. Saúda igualmente o programa rede cegonha e o programa mais médicos, que visam melhorar o alcance e a qualidade dos serviços de saúde. No entanto, a Comissão permanece preocupado com a falta de dados discriminados na saúde, bem como sobre os serviços de saúde insuficiente nas zonas urbanas rurais e marginalizadas que afetam desproporcionalmente as crianças indígenas, crianças em situações socioeconomicamente desfavorecidas e crianças Afro-brasileira.

**54. A Comissão chama a atenção do partido Estado para seu comentário geral n ° 15 (2013) sobre o direito da criança ao gozo do mais alto padrão atingível de saúde e recomenda que o Estado parte aumenta o investimento em programas existentes que visam melhorar o alcance e a qualidade dos serviços de saúde com vista a garantir o acesso aos serviços de saúde de qualidade para as crianças indígenas , Afro-brasileira filhos, crianças que vivem em áreas rurais e crianças que vivem áreas urbanas de marginalizados.**

55. A Comissão congratula-se com a diminuição da mortalidade infantil em consonância com 4 de meta de desenvolvimento do milênio e toma nota das medidas tomadas para criança de endereço e mortalidade infantil, bem como a desnutrição entre crianças indígenas. No entanto, o Comitê está preocupado que crianças indígenas, particularmente crianças de Guaraní, continuam a ter falta de acesso a serviços médicos e saneamento, em assentamentos superlotados e continuam a ser submetido a água contaminada e alimentos.

**56. A Comissão insta o Estado parte a:**

- (a) fornecer a Secretaria Especial de saúde indígena (SESAI) com recursos humanos, técnicos e financeiros adequados para garantir o acesso aos serviços de saúde de qualidade para todas as mulheres indígenas e crianças, incluindo aqueles que vivem em assentamentos informais;**
- (b) intensificar os seus esforços para garantir que as unidades de apoio de saúde da família (NASF) são acessíveis a crianças indígenas;**
- (c) aloca recursos humanos, técnicos e financeiros adequados para o sistema de supervisão nutricional (SISVAN) para garantir que as crianças afetadas por desnutrição recebem alimentação adequada e água potável.**

57. O Comitê está preocupado com o elevado nível de obesidade entre as crianças. Tendo como referência o parágrafo 21 acima, ele também está preocupado sobre a vulnerabilidade das crianças à publicidade não regulamentada, promovendo alimentos pouco saudáveis.

**58. A Comissão recomenda que o Estado parte tome as medidas necessárias à obesidade endereço entre as crianças, incluindo a promoção de estilos de vida saudáveis e sensibilização da alimentação saudável. A Comissão também recomenda que o Estado parte estabelecer um quadro regulamentar para a publicidade, a fim de proteger as crianças de publicidade enganosa.**

#### **Saúde para adolescentes**

59. A Comissão congratula-se com a criação do livro adolescente, que inclui informações sobre a saúde sexual. No entanto, lamenta que o livro não foi distribuído em muitas escolas e que a educação sobre saúde sexual e reprodutiva nas escolas permanece insuficiente. O Comitê está preocupado com as elevado e crescentes taxas de gravidez, particularmente entre meninas com idades entre 10 e 14 anos que estão em situação de vulnerabilidade socioeconômica. O Comitê também está preocupado que a criminalização do aborto, exceto em casos de estupro, ameaça à vida da mãe ou feto anencefálicos, resultados em muitas meninas recorrer aos abortos clandestinos e inseguros que colocam suas vidas e a saúde em risco.

60. À luz do seu comentário geral n ° 4 (2003) na saúde do adolescente e desenvolvimento no contexto da Convenção, a Comissão recomenda que o Estado-parte adota uma política abrangente de saúde sexual e reprodutiva para adolescentes e garantir que a educação para a saúde sexual e reprodutiva é parte do currículo escolar obrigatório e é direcionada a meninos e meninas adolescentes, colocar uma atenção especial sobre a prevenção da gravidez precoce e sexualmente transmissíveis. A Comissão também recomenda que o Estado parte:

- (a) Conduzir programas de sensibilização, como alvo adolescentes, sobre as consequências negativas da gravidez precoce, inclusive com o envolvimento dos pais adolescentes e garantir o acesso à informação adolescente amigável sobre contraceção;
- (b) desenvolver e implementar uma política para proteger os direitos das adolescentes grávidas, mães adolescentes e seus filhos e para combater a discriminação contra eles;
- (c) descriminalizar o aborto em todas as circunstâncias e rever a sua legislação com vista a garantir o acesso ao aborto seguro e serviços de assistência pós-aborto;
- (d) assegurar que as opiniões da criança são ouvidas e respeitadas nas decisões de aborto.

#### **HIV/AIDS**

61. A Comissão congratula-se com iniciativas em matéria de prevenção de HIV/AIDS e outras doenças sexualmente transmissíveis. No entanto, ele está preocupado com o aumento de novas infecções pelo HIV entre adolescentes, especialmente os meninos.

62. À luz do seu comentário geral n ° 3 (2003) sobre o VIH/SIDA e os direitos da criança, a Comissão recomenda que o Estado parte:

- (a) melhorar acesso a serviços de qualidade, adequado à idade de HIV/AIDS, saúde sexual e reprodutiva;
- (b) desenvolver uma estratégia destinada a crianças envolvidas em prostituição e crianças viciadas em drogas, com vista a aumentar a conscientização sobre a prevenção do HIV/SIDA e para garantir o acesso para liberar a terapia anti-retroviral para estas crianças;
- (c) buscar assistência técnica, nomeadamente, programa conjunto da Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS) e a UNICEF.

#### **Drogas e abuso de substâncias**

63. A Comissão toma nota das iniciativas do Estado parte para a luta contra o abuso de drogas entre as crianças. No entanto, é profundamente preocupado com:

- (a) o número insuficiente de instalações de reabilitação especializados para crianças que são viciadas em drogas;
- (b) a alta prevalência de drogas e abuso de drogas entre crianças em situações de ruas, particularmente aqueles que vivem no chamado crack terras (cracolândias) nas grandes cidades;
- (c) as altas taxas de abuso de álcool e maconha entre as crianças.

**64. A Comissão insta o Estado parte para:**

- (a) estabelecer droga acessível e juventude-amigável dependência tratamento e dano serviços de redução, incluindo a criação de instalações especializadas de reabilitação a longo prazo e alocando recursos humanos, técnicos e financeiros adequados para eles;
- (b) estreitamente colaborar com a sociedade civil em sua prestação de apoio para viciados em drogas de criança, com vista a desenvolver uma estratégia global de longo prazo para endereço que as causas do abuso de drogas, prevenir a toxicodependência e reabilitar crianças viciadas em drogas e certifique-se de que esta estratégia baseia-se nos resultados de pesquisa sobre reabilitação voluntária;
- (c) realize iniciativas de sensibilização em grande escala e programas sobre os perigos das drogas e abuso de substâncias, abordando em particular as crianças, pais e professores.

**Saúde ambiental**

65. Tendo como referência o parágrafo 22 acima, o Comitê está preocupado com os efeitos negativos da água, solo e ar poluído e de contaminação de alimentos, na saúde das crianças. É particularmente preocupado com:

- (a) o uso excessivo de agrotóxicos, o efeito prejudicial do presente na saúde das crianças e incidentes de pulverização de pulverização de pesticidas e/ou outros produtos químicos tóxicos perto de aldeias e escolas, que levou para o envenenamento de crianças; rios
- (b) a contaminação dos recursos hídricos, nomeadamente na área entre o Tapajós e Xingu, no estado do Pará, causado por atividades de mineração e projetos industriais, que é particularmente a afetar a saúde das crianças indígenas;
- (c) a diminuição da disponibilidade de água potável, a deterioração da sua qualidade e o aumento da incidência de surtos de doenças relacionadas com a água, como a malária, causada pela construção da barragem de Belo Monte e projetos similares, que afeta sobretudo a saúde das crianças indígenas.

**66. A Comissão recomenda que o Estado parte:**

- (a) **Assegure-se que existentes leis e regulamentações relativas à utilização de agrotóxicos são rigorosamente cumpridas, particularmente no que diz respeito à utilização de pulverização nas proximidades de vilas e escolas, agilizar a avaliação de agroquímicos, alocando os recursos humanos, técnicos e financeiros necessários para a Agência Nacional de vigilância sanitária e expeditamente banir agrotóxicos que foram amplamente proibidos em outros países;**
- (b) **melhorar as infra-estruturas de abastecimento de água e garantir o acesso à água potável, particularmente para as comunidades que vivem adjacentes aos canais de água contaminada utilizadas para a irrigação de fazendas;**
- (c) **expeditamente acabar com atividades de mineração ilegal, particularmente na área de Tapajós-Xingu e design e implementar medidas para mitigar os efeitos negativos destas atividades e aqueles relacionados com a construção da represa de Belo Monte, sobre os direitos das crianças indígenas e suas famílias;**
- (d) **Empreender programas de sensibilização para as comunidades que vivem nas áreas afetadas minimizar os riscos de exposição à água contaminada e alimentos e para os usuários de tais produtos agro-químicos;**
- (e) **realizar uma avaliação global dos efeitos do ar poluído, água e solo na saúde das crianças e usá-lo como base para desenvolver e implementar uma estratégia para remediar a situação e monitorar os níveis de poluentes do ar, água e solo e de resíduos de pesticidas na cadeia alimentar.**

**Aleitamento materno**

67. O Comitê está preocupado as baixas taxas de amamentação exclusiva de bebês para os primeiros seis meses de suas vidas e a prevalência da prática de lhes fornecer alimentos complementares. O Comitê está também em causa a comercialização generalizada de fórmula para lactentes e as inadequações no controlo do cumprimento da legislação relativa à comercialização de substitutos do leite materno.

**68. A Comissão recomenda que o Estado parte tomar medidas para melhorar a prática do aleitamento materno exclusivo para os primeiros seis meses, através de ações de sensibilização medidas, incluindo campanhas e treinamento para os funcionários pertinentes, nomeadamente funcionários que trabalham em**

**unidades de maternidade, bem como os pais. A Comissão também recomenda que o Estado parte fortalecer o monitoramento dos regulamentos de comercialização existentes relacionados com substitutos do leite materno.**

#### **Padrão de vida**

69. Ao acolher o sucesso do Brasil sem Miséria e Bolsa Família programas de redução da pobreza, o Comitê está preocupado que a proporção de crianças que vivem na pobreza permanece elevada, particularmente no norte e nordeste do Estado parte. É particularmente preocupado com o elevado número de crianças indígenas afetadas pela pobreza e a alta vulnerabilidade de crianças Afro-brasileira, bem como as crianças que vivem em áreas urbanas marginalizadas, incluindo favelas e em áreas rurais, a pobreza. A Comissão também observa com preocupação a falta de acesso à moradia adequada, água potável e saneamento, para crianças que vivem nestas áreas.

**70. A Comissão insta o Estado parte para fortalecer ainda mais os seus esforços para reduzir a pobreza entre as crianças em situação de vulnerabilidade, incluindo crianças indígenas e crianças que vivem em áreas rurais. Recomenda também que a tomada de partido de estado em consideração recomendações do relator especial sobre o direito humano à água potável e saneamento (ver A/HRC/27/55/Add.1) e aumentar os investimentos em abastecimento de água e infra-estrutura de saneamento em áreas urbanas marginalizadas, incluindo favelas e nas zonas rurais. Ao fazê-lo, o Estado parte deve:**

- (a) **considerar que altera sua constituição para incluir o direito à água e ao saneamento;**
- (b) **estabelecer um padrão de acessibilidade justo obrigatória para os serviços de água e saneamento e regular a política de subsídios por lei, com critérios claros e responsabilidades para a concessão de subsídios para pessoas de baixa renda.**

71. O Comitê está profundamente preocupado com a expulsão forçada de mais de 250.000 pessoas, incluindo crianças, na implementação de projetos de infra-estrutura urbana e na construção de estádios para a Copa do mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016. É particularmente preocupado com:

- (a) o agravamento das condições de vida despejados famílias, devido, entre outras coisas, a compensação insuficiente, bem como casos onde ocorreram as demolições antes da reinstalação, resultando na privação de habitação para as famílias;
- (b) a graves perturbações e obstáculo ao acesso aos serviços de saúde e educação para as crianças que são vítimas de despejos forçados;
- (c) ameaças e intimidação de famílias a deixar suas casas, as autoridades públicas;
- (d) a falta de mecanismos independentes e eficazes para investigações e reparação para os casos de despejos forçados.

**72. A Comissão insta o Estado parte:**

- (a) **garantir a compensação oportuna, justa e adequada para as famílias que são despejados no curso de projetos de infra-estrutura urbana e/ou construção dos estádios antes dos Jogos Olímpicos de 2016;**
- (b) **assegurar que os direitos da criança para um padrão de vida adequado, acesso à educação e cuidados de saúde são garantidos em caso de expulsão forçada;**
- (c) **assegurar a transparência, consulta, diálogo, negociação justa e a participação das comunidades afetadas por despejos, especialmente em conexão com os Jogos Olímpicos de 2016;**
- (d) **estabelecer um mecanismo de queixas independente para as comunidades e as crianças afetadas por despejos forçados.**

#### **G. Educação, lazer e atividades culturais (arts. 28-31)**

##### **Educação, incluindo a orientação e formação profissional**

73. A Comissão congratula-se constitucional a alteração n ° 59 de 2009 fazendo obrigatórias de educação para crianças entre 4 e 17 anos de idade. No entanto, o Comitê está preocupado com:

- (a) as disparidades no acesso e qualidade da educação entre áreas urbanas e rurais ou remotas, tendo o último significativamente reduzir as taxas de inscrição, particularmente no nível secundário, bem como taxas mais baixas de conclusão e alfabetização entre crianças Afro-brasileira e indígenas;

(b) as taxas de abandono muito elevado de mães adolescentes, grávidas e menina criança os trabalhadores domésticos;

(c) cortes no sector da educação e seus efeitos negativos sobre a implementação do plano nacional de educação;

(d) o número crescente de escolas públicas que são gerenciados pela polícia militar e empregam professores não-civil que não são adequadamente treinados e usam o ensino autoritário e métodos disciplinares.

**74. À luz do seu comentário geral n.º 1 (2001) sobre os objetivos da educação, a Comissão recomenda que o Estado parte:**

**(a) investir na melhoria da infra-estrutura da escola, incluindo o acesso à água e ao saneamento, particularmente nas zonas rurais e remotas; configurar novas escolas nessas áreas; alocar recursos humanos, técnicos e financeiros adequados para essas escolas; e assegurar a formação de qualidade para os professores, a fim de garantir a acessibilidade e a qualidade da educação de crianças indígenas e crianças que vivem em áreas rurais e remotas;**

**(b) combater as causas de crianças vivendo em áreas urbanas marginalizadas, particularmente crianças de Afro-brasileiros, largar a escola, incluindo a pobreza, violência familiar, trabalho infantil e gravidez na adolescência e desenvolver uma estratégia abrangente para resolver o problema; nomeadamente, as medidas adoptadas devem incluir apoio para adolescentes grávidas e mães adolescentes continuar a sua educação;**

**(c) aumentar os fundos para o sector da educação para fortalecer a educação pública e para priorizar a implementação do plano nacional de educação e ao fazê-lo, certifique-se de que em situações de escassez de recursos, são priorizadas as alocações para instituições de ensino público;**

**(d) garantir que todas as escolas são operadas por autoridades civis que se aplicam as regras disciplinares de criança-amigável e métodos de ensino; e expeditamente fase fora executado pelos militares de escolas públicas.**

75. Comitê está preocupado com a maior participação do setor privado na educação, em particular:

(a) as altas taxas para escolas particulares, que exacerbam a discriminação estrutural existente no acesso à educação e reforçar as desigualdades educacionais;

(b) o aumento do financiamento público para o sector do ensino privado, inclusive por instituições de ensino orientada para o lucro, bem como sob a forma de incentivos fiscais para a matrícula no ensino privado e financiamento para creches, pré-escolas e instituições de educação especial, através de parcerias público-privadas (conveniências);

(c) a crescente compra pelos municípios de ensino padronizado e sistemas de gestão de escola de empresas privadas, que incluem ensino e materiais de treinamento de professor e pacotes de gestão escolar que não podem ser adequadamente personalizadas para uso eficaz.

**76. A Comissão lembra o Estado parte da sua responsabilidade primária para garantir e regulamentar educação e reitera a importância do investimento público em educação. A este respeito, a Comissão recomenda que o Estado parte tomar em consideração as recomendações do relator especial sobre o direito à educação (ver A/HRC/29/30) e estabelecer um quadro global dos regulamentos para os provedores de ensino privado. A Comissão também recomenda que o Estado parte:**

**(a) estabelecer um quadro regulamentar claro, sob a qual todos os provedores de ensino privado estão obrigados a relatório regularmente para designadas autoridades públicas em suas operações financeiras, em conformidade com regulamentos prescritivos, abrangendo questões como honorários e salários e declarar, de forma totalmente transparente, que eles não estão envolvidos em educação com fins lucrativos como recomendado pelo relator especial sobre o direito à educação (ver A/HRC/29/30 , Pará. 125);**

**(b) fase da transferência de fundos públicos para o setor de educação privada e rever suas políticas em matéria de incentivos fiscais para matrícula em instituições de ensino privadas, a fim de garantir o acesso a livre educação de alta qualidade em todos os níveis, em particular as creches e pré-escolas, para todas as crianças, por estritamente priorizando a educação pública setor na distribuição de fundos públicos;**

**(c) impedir a compra de ensino padronizado e sistemas de gestão escolar pelos municípios de empresas privadas.**

## **H. medidas de proteção especial (arts. 22, 30, 32, 33, 35, 36, 37 (b)-(d), 38, 39 e 40)**

### **Crianças de asilo e refugiados**

77. O Comitê observa como positivos os esforços do Estado parte para aceitar refugiados, incluindo desde a República Árabe da Síria. No entanto, o Comitê está preocupado com a ausência de um processo de registo priorizada para casos de asilo, envolvendo crianças, o que resulta em casos de crianças desacompanhadas, permanecendo em situação irregular por longos períodos de tempo. O Comitê também está preocupado com a falta de uma política global para abordar os direitos dos migrantes, incluindo migrantes em situação irregulares.

**78. A Comissão recomenda que o Estado-parte adota procedimentos especiais para registrar crianças desacompanhadas e garantir que os procedimentos de determinação do estatuto de refugiado cumprem as normas de proteção internacional para crianças desacompanhadas. A este respeito, a Comissão recomenda que o Estado parte fornece crianças desacompanhadas com representação legal e assistência através de todas as fases deste processo. A Comissão também recomenda que o Estado parte expeditamente adota o Statelessness Bill que tem pendente na sua legislatura e estabelecer um quadro global em conformidade com os direitos humanos para garantir os direitos dos migrantes, incluindo migrantes em situação irregulares.**

### **Crianças pertencentes a minorias ou grupos indígenas**

79. O Comitê está profundamente preocupado com a discriminação estrutural contra crianças pertencentes a grupos indígenas, incluindo no que se refere o seu acesso à educação, saúde e um padrão de vida adequado. É particularmente preocupado com:

- (a) os altos níveis de violência contra as crianças indígenas e comunidades, incluindo assassinato e violência física e sexual, perpetrados por, entre outros, fazendeiros locais e madeireiros ilegais e a falta de proteção contra esses ataques e a impunidade generalizada para esses crimes;
- (b) indígenas das comunidades forçaram a expulsão de suas terras como resultado a terra agarrando por fazendeiros, o desenvolvimento de indústrias extractivas, exploração madeireira ilegal ou outros projetos industriais, que severamente prejudica crianças indígenas direito a um padrão de vida adequado, saúde e um ambiente saudável;
- (c) a alta taxa de suicídio entre crianças indígenas, particularmente crianças de Guarani;
- (d) o atraso a demarcação das terras dos povos indígenas, não obstante os direitos constitucionais de propriedade e autodeterminação, bem como a promulgação de legislação para facilitar a demarcação de terras, que impactou negativamente as crianças indígenas;
- (e) pendente de legislação, entre outras medidas, que visa submeter territórios indígenas à mineração, projetos industriais e a construção de barragens e militar bases.

**80. À luz do seu comentário geral n.º 11 (2009) em crianças indígenas e seus direitos no âmbito da Convenção, o Comitê insta o Estado-parte a:**

- (a) **tomar medidas imediatas para garantir a segurança de crianças indígenas e suas famílias, inclusive fornecendo unidades especiais de proteção pessoal especialmente treinado nas especificidades das respectivas comunidades indígenas, a fim de evitar mortes e ataques pelos fazendeiros locais ou madeireiros ilegais;**
- (b) **prontamente investigar todos os casos de assassinatos de e ataques violentos contra crianças indígenas e as suas famílias e levar os responsáveis à justiça;**
- (c) **imediatamente cessar despejos forçados de comunidades indígenas de suas terras e garantir seu direito de livre, prévio e consentimento informado e consulta, conforme estabelecido na Constituição;**
- (d) **expeditamente completar a demarcação e alocação de terra indígena em conformidade com a constituição e as leis existentes, como anteriormente recomendadas pelo Comitê de direitos económicos, sociais e culturais (ver E/C.12/BRA/CO/2, parág. 9);**
- (e) **garantir que, além das consultas acima mencionadas, projetos industriais e o desenvolvimento das indústrias extrativas sujeitam-se independente e abrangentes dos direitos humanos e ambientais avaliações de impacto que prestem especial atenção aos direitos das crianças indígenas e suas famílias.**

**Exploração econômica, incluindo o trabalho infantil**

81. A Comissão toma nota do programa para a erradicação do trabalho infantil e congratula-se com a redução global da taxa de trabalho infantil. No entanto, continua a ser profundamente preocupado com o grande número de crianças, incluindo crianças de 5-9 anos, envolvido em trabalho infantil, especialmente em suas piores formas. Ele também está preocupado com a ausência de programas específicos ou medidas destinadas a crianças na faixa de idade de 10-15 anos. Em particular, o Comité está preocupado com:

- (a) a alta prevalência de trabalho infantil no setor informal e agrícola, incluindo o trabalho não regulamentado, vendedores de rua, coleta de lixo e trabalho forçado em condições de escravidão, como em fazendas;
- (b) relatórios que juízes em numerosos casos tem autorizado as crianças sob a idade de 16 anos para trabalhar e em alguns casos tem autorizado as crianças a se envolver em trabalhos perigosos.

**82. A Comissão insta o Estado parte para:**

- (a) tomar todas as medidas de forma expedita de remover crianças de todas as idades de situações de trabalho perigosas; ao fazê-lo, ele deve prestar particular atenção aos trabalhadores domésticos de criança e crianças nos sectores agrícolas e mineiro; e certifique-se de que as pessoas responsáveis para essa exploração são prontamente processadas com sanções proporcionais;**
- (b) assegurar, inclusive por meio de instruções claras para o judiciário, que as autorizações não são emitidas para crianças menores de 18 anos de idade para ser empregado em trabalhos perigosos;**
- (c) outras reforçar programas de trabalho infantil de endereço, em particular através de inspeção, investigação, e medidas preventivas, tais como a melhoria das condições socioeconômicas para as crianças e garantir o acesso à educação.**

**Das crianças em situações de rua**

83. O Comité está profundamente preocupado com o grande número de crianças em situações de rua, que são altamente vulneráveis a morte, tortura, desaparecimento forçado, recrutamento por gangues, drogas e abuso e exploração sexual. Nesse contexto, a Comissão também observa com preocupação:

- (a) os relatórios das crianças em situações de rua sendo levadas para delegacias de polícia, sob suspeitas infundadas e de modo arbitrário, sendo colocadas em instituições de jovens delinquentes, sem as autorizações judiciais exigidas nos termos do estatuto da criança e do adolescente;
- (b) a polícia as operações, incluindo a operação "choque de ordem", tendo por resultado o despejo das crianças em situações de ruas, bem como a confiscação de seus bens;
- (c) aumentou a repressão policial e violência física contra vendedores ambulantes de criança no curso "ruas clean-ups".

**84. A Comissão insta o Estado parte:**

- (a) expeditamente impor, nomeadamente através de legislação, monitoramento e a punição dos perpetradores, uma proibição sobre a detenção arbitrária das crianças em situações de ruas e sua institucionalização sem autorização judicial;**
- (b) aumentar a disponibilidade de abrigos adequados para crianças em situações de ruas e garantir que seus pertences não são arbitrariamente confiscados pela aplicação da lei ou pessoal de segurança;**
- (c) estabelecer um sistema de social operários especializados, particularmente em zonas turísticas, para prestar apoio à criança de vendedores de rua e violência policial de monitor;**
- (d) desenvolver uma estratégia global para proteger crianças em situações de ruas e reduzir o seu número, inclusive identificando as causas subjacentes, tais como a pobreza, a violência familiar e a falta de acesso à educação, com o objetivo de prevenir e reduzir este fenômeno; e, conforme o caso, facilitar a reunificação de tais crianças com suas famílias quando é em seus melhores interesses;**
- (e) colaborar com organizações da sociedade civil e ONGs que trabalham com crianças em situações de ruas ao desenvolver esta estratégia.**

**Venda, tráfico e rapto**

85. A Comissão toma nota do segundo plano nacional para combater o tráfico de seres humanos e a iniciativa do MERCOSUL de par com a Argentina, Paraguai e Uruguai para combater o tráfico de seres humanos. No entanto, é profundamente preocupado com o tráfico de crianças, especialmente meninas, para fins de exploração sexual e

trabalho forçado. É particularmente preocupado com a alta vulnerabilidade ao tráfico para fins de trabalho doméstico, trabalho escravo e exploração sexual de crianças indígenas. Ele também está preocupado com a falta de abrigos especializados para vítimas de tráfico de sexo de criança.

**86. Acordo com as recomendações do relator especial sobre formas contemporâneas de escravidão, incluindo suas causas e consequências (ver A/HRC/15/20/Add.4, parág. 118), a Comissão recomenda que o Estado parte alterar seu Código Penal, tendo em vista a criminalização de todas as formas de tráfico, inclusive para fins de exploração econômica. A Comissão também recomenda que o Estado parte:**

- (a) reforçar a prevenção, incluindo através de cooperação regional, programas de recuperação, reinserção social programas e assistir a programas de proteção para crianças vítimas de tráfico;
- (b) estabelecer especializada abrigos com recursos humanos, técnicos e financeiros adequados;
- (c) fornecer treinamento adequado e sistemático de todos os grupos profissionais em causa, em especial policiais;
- (d) lançar campanhas de sensibilização e prevenção visando, em particular, crianças indígenas;
- (e) fornecem informações detalhadas sobre o número de casos de tráfico de crianças relataram às autoridades ou agências relevantes, bem como no número de processos, inclusive de agentes da lei envolvidos neste crime, no seu próximo relatório ao Comité.

#### **Administração da justiça juvenil**

87. Enquanto tomar nota do ato n.º 12.594 no SINASE, a Comissão continua preocupada que medidas alternativas à detenção não são aplicadas eficazmente, resultando, nomeadamente, em grande número de crianças, particularmente os Afro-brasileiros, cumprindo sentenças de prisão. O Comité partilha a preocupação do grupo de trabalho sobre detenções arbitrárias (ver A/HRC/27/48/Add.3, parág. 124) em relação os muitos casos de crianças sendo colocadas em detenção por delitos menores não justificar a privação da liberdade. A Comissão está preocupada com o recente passando pela câmara de deputados de Bill n.º 171/1993 reduzindo a idade de responsabilidade penal de 18 para 16 anos e sobre sua consideração mais pendente no legislativo, bem como sobre a passagem pelo Senado de Bill n.º 333/15 aumentando o comprimento máximo das penas de prisão para crianças de 3 a 10 anos. Além disso, é particularmente preocupado com:

- (a) relatos de violência, incluindo violência de gangues, nas prisões, que conduziu às mortes de crianças;
- (b) a saúde muito pobre e as condições sanitárias e grave superlotação em muitas das instalações onde crianças são detidas;
- (c) casos onde crianças são detidas com adultos e o aumento na violência sexual contra e abuso de crianças em detenção, particularmente as meninas;
- (d) longos períodos de prisão preventiva e a falta de acesso a assistência jurídica antes do julgamento;
- (e) relatos de crianças em conflito com a lei, sendo transferido para a unidade Experimental de saúde em São Paulo, onde eles foram internados sem devido processo legal;
- (f) o uso indevido das medidas para crianças em conflito com a lei para o confinamento compulsório de viciados em drogas de criança, particularmente das crianças em situações de ruas como parte da rua "limpezas" conectadas com a Copa do mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016 e sua colocação nas instalações que muitas vezes são desconhecidos para suas famílias ou advogados, que são insuficientes para fornecer para suas necessidades psicológicas e que falta uma abordagem a longo prazo;
- (g) o número insuficiente de tribunais de menores e juízes juvenis especializados.

**88. À luz do seu comentário geral n.º 10 (2007) sobre os direitos da criança na justiça juvenil, o Comité insta o Estado parte para trazer seu sistema de justiça juvenil totalmente em linha com a Convenção e outras normas pertinentes. Em particular, a Comissão insta o Estado parte para promover alternativas à detenção, tais como diversão, liberdade condicional, mediação, aconselhamento ou serviço comunitário, sempre que possível e para garantir que a detenção é usada como um último recurso e para o prazo mais curto possível e é revisada periodicamente a fim de retirá-la. A Comissão também recomenda que o Estado parte:**

- (a) prontamente e cuidadosamente investigar todos os casos de mortes de crianças em custódia e desenvolver uma estratégia para combater a violência de gangues nas prisões;

- (b) forma expedita, tomar medidas, incluindo uma revisão de todos os casos atuais de detenção de criança, para permitir o lançamento ou a diversão das crianças em detenção;
- (c) **tomar medidas para resolver a superlotação em centros de detenção juvenil, nomeadamente através de ponto inspecções e auditorias, a fim de assegurar que as condições são compatíveis com padrões internacionais;**
- (d) **assegurar que as crianças não são detidas com adultos;**
- (e) **agilizar processos judiciais e aderir às normas que regulam o período máximo de prisão preventiva, garantindo a prestação do judiciário qualificado e independente para crianças em conflito com a lei na fase inicial do processo, inclusive antes do julgamento e ao longo do processo;**
- (f) **garantir que todos os casos, particularmente no contexto da unidade Experimental de saúde em São Paulo, das crianças, sendo submetidos a institucionalização estão sujeitos a salvaguardas rígidas, são usados como uma medida de último recurso e estão sujeitos a revisão regular e transparente;**
- (g) **expeditamente implementar as recomendações feitas pelo grupo de trabalho sobre detenções arbitrárias sobre o confinamento de toxicodependentes de criança (ver A/HRC/27/48/Add.3, parág. 148 (d) e (i));**
- (h) **Aumente o número de instalações do Juizado especializado e procedimentos que têm os recursos humanos, técnicos e financeiros adequados, designar juizes especializados para crianças e garantir que tais juizes especializados recebem treinamento e educação apropriada.**

#### **I. Ratificação do protocolo facultativo sobre um processo de comunicação**

89. A Comissão recomenda que o Estado parte, a fim de reforçar o cumprimento dos direitos da criança, ratificar o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os direitos da criança em um processo de comunicação.

#### **J. ratificação dos instrumentos internacionais de direitos humanos**

90. A Comissão recomenda que o Estado parte, a fim de reforçar o cumprimento dos direitos da criança, ratifique os instrumentos de direitos humanos de núcleo para o qual não é ainda parte, ou seja, a Convenção Internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e membros das suas famílias e o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais.

91. A Comissão insta o Estado parte para cumprir as suas obrigações ao abrigo do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os direitos da criança relativo à venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil, o relatório do que está em atraso a partir de 27 de fevereiro de 2006.

#### **K. Cooperação com os organismos regionais**

92. A Comissão recomenda que o Estado parte cooperar com a organização dos Estados americanos (OEA), sobre a aplicação da Convenção e outros instrumentos de direitos humanos, tanto no partido de estado e em outros Estados Membros.

### **IV. A implementação e a geração de relatórios**

#### **A. Acompanhamento e divulgação**

93. A Comissão recomenda que o Estado parte tome todas as medidas adequadas para assegurar que as recomendações contidas das presentes observações definitivas são totalmente implementadas. A Comissão também recomenda que o combinado relatórios periódicos de segunda a quarta, as respostas escritas à lista de questões do partido de estado e das observações definitivas presentes ser amplamente disponível nas línguas do país.

#### **B. Próximo relatório**

94. O Comitê convida o Estado parte a apresentar seus relatórios periódicos combinados quinto para sétimo, até 23 de abril de 2021 e nele incluir informação sobre o seguimento das observações definitivas presentes. O relatório deve estar em conformidade com o harmonizadas Tratado orientações específicas da comunicação adoptadas em 31 de janeiro de 2014 (CRC/C/58/Rev.3 do Comitê) e não deve exceder 21.200 palavras (ver a resolução da Assembleia Geral 68/268, parág. 16). No caso em que é apresentado um relatório que exceder o limite de palavra estabelecida, o Estado parte deverá encurtar o relatório em conformidade com a resolução supracitada. Se o Estado parte não está em uma posição para rever e reenviar o relatório, a tradução para fins de consideração pelo órgão Tratado não pode ser garantida.

95. O Comitê também convida o Estado parte a apresentar um documento actualizado do núcleo, não exceda 42.400 palavras, em conformidade com os requisitos para o documento núcleo comum nas Directrizes harmonizadas sobre relatórios sob os tratados internacionais de direitos humanos, incluindo orientações sobre um documento de núcleo e documentos específicos do Tratado (HRI/GEN/2/Rev.6, companheiro. I) e Assembleia Geral resolução 68/268 (parág. 16).

---