

a estar livre de todas as formas de violência

O Direito da Criança



**Comentário Geral n.º 13
(2011)**

Comité dos Direitos da Criança (Nações Unidas)

CRC/C/GC/13_18 Abril 2011



(Tradução de cortesia do original em Inglês, pela CNPDPCJ)

ÍNDICE

	Parágrafos	Página
Introdução	1-10	3
Objetivos	11	6
A violência na vida das crianças	12-16	7
Análise jurídica do artigo 19.º	17-	9
Artigo 19.º, n.º 1	17-44	9
Artigo 19.º, n.º 2	45-58	16
Interpretação do artigo 19.º no contexto mais amplo da Convenção	59-67	20
Enquadramento da coordenação nacional sobre a violência contra as crianças	68-72	22
Recursos para a implementação e a necessidade de cooperação internacional	73-76	25

I. Introdução

1. O artigo 19.º estabelece o seguinte:

“1– Os Estados Partes tomam todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educativas adequadas à proteção da criança contra todas as formas de violência física ou mental, dano ou sevícia, abandono ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração, incluindo a violência sexual, enquanto se encontrar sob a guarda de seus pais ou de um deles, dos representantes legais ou de qualquer outra pessoa a cuja guarda haja sido confiada.

2– Tais medidas de proteção devem incluir, consoante o caso, processos eficazes para o estabelecimento de programas sociais destinados a assegurar o apoio necessário à criança e àqueles a cuja guarda está confiada, bem como outras formas de prevenção, e para identificação, elaboração de relatório, transmissão, investigação, tratamento e acompanhamento dos casos de maus tratos infligidos à criança, acima descritos, compreendendo igualmente, se necessário, processos de intervenção judicial.»

2. Fundamentação para o presente comentário geral. O Comité dos Direitos da Criança (doravante mencionado como “Comité”) emite o presente comentário geral sobre o artigo 19.º da Convenção sobre os Direitos da Criança (doravante mencionada como «Convenção»), uma vez que a extensão e a intensidade da violência exercida sobre as crianças são preocupantes. As medidas para acabar com a violência devem ser massivamente reforçadas e ampliadas, de modo a, efetivamente, pôr fim a estas práticas, que comprometem o desenvolvimento das crianças e potenciais soluções não-violentas das sociedades para a resolução de conflitos.

3. Visão global. O comentário geral baseia-se nos seguintes pressupostos e observações fundamentais:

- a) “Nenhuma violência contra crianças é justificável; qualquer violência contra crianças é evitável”¹;
- b) Uma abordagem baseada nos direitos da criança para o cuidado e proteção da criança requer uma mudança de paradigma no sentido de respeitar e promover a dignidade humana e a integridade física e psicológica das crianças enquanto sujeitos de direitos, em vez de as tomar primariamente como “vítimas”;
- c) O conceito de dignidade requer que cada criança seja reconhecida, respeitada e protegida como sujeito de direitos e como um ser humano único e valioso com personalidade individual, necessidades próprias, interesses e privacidade;
- d) O princípio do Estado de Direito deve aplicar-se plenamente às crianças, tal como se aplica aos adultos;
- e) Os direitos das crianças a serem ouvidas e a terem as suas opiniões devidamente consideradas devem ser sistematicamente respeitados em todos os processos de tomada de decisão e o seu empoderamento e participação devem ser centrais nas estratégias e programas de proteção e cuidados da criança;
- f) O direito das crianças a que o seu interesse superior seja uma consideração primordial em todas as matérias que as envolvam ou afetem deve ser respeitado, especialmente quando são vítimas de violência, bem como em todas as medidas de prevenção;
- g) É de crucial importância a prevenção primária de todas as formas de violência através da saúde pública, da educação, dos serviços sociais e de outras abordagens;
- h) O Comité reconhece a posição principal das famílias, incluindo as famílias alargadas, no cuidado e proteção da criança e na prevenção da violência. No entanto, o Comité também reconhece que a maior parte da violência ocorre no contexto das famílias e que a intervenção e o apoio são, assim, necessários quando as crianças se tornam vítimas de dificuldades e de sofrimento impostos pelas famílias ou gerados no seu seio;
- i) O Comité também está ciente da violência generalizada e intensa aplicada contra crianças em instituições públicas e por atores do Estado, incluindo em escolas, centros de cuidados, casas de acolhimento, instituições de custódia policial e de justiça, que pode resultar na tortura e na morte de crianças, bem como da violência contra crianças frequentemente utilizada por grupos armados e forças militares do Estado.

4. Definição de violência. Para os efeitos do presente comentário geral, “violência” é entendida como “todas as formas de violência física ou mental, dano ou sevícia, abandono ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração, incluindo a violência sexual”, tal como enumeradas no n.º 1 do artigo 19.º da Convenção. O termo “violência” é aqui utilizado para representar todas as formas de dano contra crianças, conforme elencadas no n.º 1 do artigo 19.º, em conformidade com a terminologia usada no estudo das Nações Unidas sobre violência contra crianças, de 2006, embora os outros termos utilizados para descrever tipos de dano (lesão, abuso, aban-

¹ Relatório do perito independente para o estudo das Nações Unidas sobre a Violência contra as Crianças (A/61/299), parágrafo 1.

dono ou tratamento negligente, maus-tratos e exploração) assumam igual peso². Na linguagem comum, o termo “violência” é frequentemente entendido como significando apenas dano físico e/ou dano intencional. No entanto, o Comité enfatiza, veementemente, que a escolha do termo «violência» no presente comentário geral não deve, de modo algum, ser interpretada para minimizar o impacto de formas não físicas e/ou não intencionais de dano (tais como, entre outros, abandono e maus-tratos psicológicos), nem a necessidade de as abordar.

5. As obrigações dos Estados e as responsabilidades da família e de outros atores. As referências a “Estados Partes” dizem respeito às obrigações dos Estados Partes de assumir as suas responsabilidades para com as crianças, não só a nível nacional, mas também a nível regional e local. Estas obrigações especiais são o dever de diligência e a obrigação de prevenir a violência ou violações dos direitos humanos, a obrigação de proteger as crianças vítimas e testemunhas das violações dos direitos humanos, a obrigação de investigar e de punir os responsáveis e a obrigação de proporcionar acesso à reparação de violações dos direitos humanos. Independentemente da ocorrência de violência, os Estados Partes têm uma obrigação positiva e ativa de apoiar e ajudar os pais e outros cuidadores a assegurar as condições de vida necessárias ao desenvolvimento integral da criança (artigos 18.º e 27.º), dentro das suas possibilidades e da sua capacidade financeira. Além disso, os Estados Partes devem garantir a resposta às necessidades e o respeito pelos direitos das crianças por parte de todas as pessoas que, nos sistemas de justiça e no seu contexto profissional, são responsáveis pela prevenção da, proteção contra e reação à violência.

6. Evolução do comentário geral n.º 13. O presente comentário geral baseia-se na orientação existente, prestada pelo Comité na sua análise aos relatórios dos Estados Partes e respetivas observações finais, nas recomendações dos dois dias de discussão geral sobre violência contra crianças, realizada em 2000 e 2001, no comentário geral n.º 8 (2006) sobre o direito da criança à proteção contra castigos corporais e outras formas cruéis ou degradantes de castigo, e em referências ao tema da violência noutros comentários gerais. O presente comentário geral chama a atenção para as recomendações do relatório do perito independente para o estudo das Nações Unidas sobre violência contra crianças (A/61/299, de 2006) e apela aos Estados Partes para que implementem essas recomendações sem demora. Chama, ainda, a atenção para a orientação pormenorizada constante nas Diretrizes para os Cuidados Alternativos das Crianças³. Baseia-se também no conhecimento especializado e na experiência de agências das Nações Unidas, Governos, Organizações Não-Governamentais (ONG), organizações comunitárias, agências de desenvolvimento, bem como nos das próprias crianças ao procurarem a implementação do artigo 19.º, na prática⁴.

7. O Artigo 19.º no seu contexto. O Comité reconhece que:

- a) O artigo 19.º é uma das muitas disposições da Convenção diretamente relacionadas com a violência. O Comité também reconhece a relevância direta do artigo 19.º do Protocolo Facultativo sobre a venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil e do Protocolo Facultativo sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados para o mesmo. No entanto, o Comité considera que o artigo 19.º constitui a disposição central para discussões e estratégias destinadas a abordar e eliminar todas as formas de violência no contexto da Convenção de forma mais ampla;
- b) O artigo 19.º está fortemente associado a uma vasta gama de disposições da Convenção, para além daquelas diretamente relacionadas com a violência. Adicionalmente aos artigos que contêm os direitos identificados como princípios da Convenção (ver Secção V do presente comentário geral), a implementação do artigo 19.º deve enquadrar-se no contexto dos artigos 5.º, 9.º, 18.º e 27.º;
- c) Os direitos das crianças ao respeito pela sua dignidade humana, integridade física e psicológica e a igual proteção perante a lei também são reconhecidos noutros instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos;
- d) A implementação do artigo 19.º requer cooperação interna nos órgãos e mecanismos nacionais, regionais e internacionais de direitos humanos e agências das Nações Unidas, bem como cooperação de todos entre si;
- e) A cooperação é particularmente necessária com o Representante Especial do Secretário-Geral para a Violência contra Crianças, mandatado para promover a implementação das recomendações do estudo das Nações Unidas sobre a violência contra crianças, em estreita colaboração com os Estados-Membros e com um vasto leque de parceiros, incluindo agências e organizações das Nações Unidas, organizações da sociedade civil e crianças, a fim de salvaguardar o direito da criança a estar livre de todas as formas de violência.

² A tradução da Convenção noutros idiomas não inclui, necessariamente, os equivalentes exatos do termo inglês “violence”.

³ Resolução da Assembleia Geral n.º 54/142, em anexo.

⁴ Cf Diretrizes da Justiça sobre Assuntos envolvendo Crianças Vítimas e Testemunhas de Crimes (Resolução do Conselho Económico e Social n.º 20/2015, em anexo).

8. Divulgação. O Comit  recomendado aos Estados Partes a ampla divulga o do presente comentário geral junto das estruturas governamentais e administrativas, dos pais, de outros cuidadores, das crianças, de organiza es profissionais, bem como junto das comunidades e da sociedade civil em geral. Todos os canais de divulga o devem ser utilizados, incluindo a imprensa escrita, a Internet e os meios de comunica o das próprias crianças. Tal implicará a tradu o do comentário geral para linguagens relevantes, incluindo linguagens gestuais, Braille e formatos de leitura adequados a crianças com deficiência. A divulga o deste comentário geral também requer a disponibiliza o de versões culturalmente apropriadas e amigas da criança, a realiza o de *workshops* e seminários, a presta o de apoio adequado   idade e às deficiências das crianças para discutir as implica es do mesmo e a melhor forma de o implementar, bem como a sua incorpora o na forma o de todos os profissionais que trabalham para e com crianças.

9. Requisitos de reporte ao abrigo da Conven o. O Comit  remete os Estados Partes para os requisitos de reporte delineados nas orienta es de reporte específicas dos tratados (CRC/C/58/Rev.2 e Corr.1), no comentário geral n.  8 (parágrafo 53) e nas observa es finais do Comit  adotadas na sequência dos diálogos com os representantes dos Estados Partes. O presente comentário geral consolida e especifica as medidas sobre as quais   expectável que os Estados Partes forneçam informa o nos relatórios a apresentar, nos termos do artigo 44.  da Conven o. O Comit  recomenda também que os Estados Partes incluam informa o relativa aos progressos alcançados no sentido da implementa o das recomenda es do estudo das Na es Unidas sobre a violência contra crianças (A/61/299, parágrafo 116). O reporte deve contemplar leis e outros regulamentos adotados para proibir a violência e para intervir adequadamente quando ocorre, bem como medidas para a preven o da violência, atividades de sensibiliza o e a promo o de rela es positivas e não-violentas. Além disso, nos relatórios deve ser especificado quem   responsável pela criança e pela família em cada fase da interven o (incluindo a preven o), quais as responsabilidades, em que fase e em que circunstâncias os profissionais podem intervir e a forma como os diferentes setores trabalham em conjunto.

10. Fontes adicionais de informa o. O Comit  também incentiva as agências das Na es Unidas, institui es nacionais de direitos humanos, ONG e outros órgãos competentes a fornecer informa o relevante sobre o estatuto jurídico e a prevalência de todas as formas de violência e o progresso alcançado no sentido da sua elimina o.

II. Objetivos

11. O presente comentário geral procura:

- a)** Orientar os Estados Partes na compreensão das suas obrigações nos termos do artigo 19.º da Convenção para proibir, prevenir e responder a todas as formas de violência física ou mental, lesão ou abuso, abandono ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração de crianças, incluindo abuso sexual, estejam as mesmas ao cuidado dos pais, de tutor legal ou de qualquer outra pessoa que as tenha a seu cargo, incluindo atores do Estado;
- b)** Delinear as medidas legislativas, judiciais, administrativas, sociais e educacionais que os Estados Partes devem tomar;
- c)** Superar iniciativas isoladas, fragmentadas e reativas para abordar a prestação de cuidados e a proteção da criança que produziram impacto limitado na prevenção e eliminação de todas as formas de violência;
- d)** Promover uma abordagem holística para a implementação do artigo 19.º com base na perspetiva geral da Convenção sobre a garantia dos direitos das crianças à sobrevivência, dignidade, bem-estar, saúde, desenvolvimento, participação e não-discriminação – cuja realização é ameaçada pela violência;
- e)** Proporcionar aos Estados Partes e a outras partes interessadas uma base para o desenvolvimento de um enquadramento coordenador para a eliminação da violência através de medidas de cuidado e proteção abrangentes, baseadas nos direitos da criança;
- f)** Destacar a necessidade de rápida mobilização de todos os Estados para o cumprimento das suas obrigações, ao abrigo do artigo 19.º

III. Violência na vida das crianças

12. Desafios. O Comité reconhece e saúda as numerosas iniciativas desenvolvidas pelos Governos e outras entidades para prevenir e responder à violência contra as crianças. Apesar destes esforços, as iniciativas existentes são, em geral, insuficientes. Os quadros jurídicos numa maioria de Estados ainda não proibem todas as formas de violência contra crianças e, naqueles em que proibem, a sua aplicação é frequentemente inadequada. Atitudes e práticas sociais e culturais generalizadas toleram a violência. O impacto das medidas tomadas é limitado pela falta de conhecimento, de dados e de compreensão da violência contra crianças e das suas causas profundas, por esforços reativos centrados nos sintomas e nas consequências em vez de nas origens, e por estratégias fragmentadas ao invés de integradas. Os recursos alocados à resolução do problema são inadequados.

13. O imperativo dos direitos humanos. Abordar e eliminar a prevalência e a incidência generalizadas da violência contra crianças é uma obrigação dos Estados Partes da Convenção. Garantir e promover os direitos fundamentais das crianças ao respeito pela sua dignidade humana e pela sua integridade física e psicológica, através da prevenção de todas as formas de violência, é essencial para promover a totalidade dos direitos da criança consagrados na Convenção. Todos os outros argumentos aqui apresentados reforçam, mas não substituem, este imperativo dos direitos humanos. Estratégias e sistemas para prevenir e responder à violência devem, portanto, adotar uma abordagem dos direitos da criança em vez de uma abordagem de bem-estar. (Cf parágrafo 53 para mais detalhes).

14. Desenvolvimento social e contribuição das crianças. Um ambiente de cuidado e de educação da criança respeitoso e livre de violência promove a realização das personalidades individuais das crianças e o desenvolvimento de cidadãos responsáveis e que contribuem social e ativamente para a comunidade local e para a sociedade em geral. A investigação demonstra que as crianças que não experienciaram violência e que se desenvolvem de forma saudável têm menos probabilidade de agir violentamente, tanto na infância como na idade adulta. Prevenir a violência numa geração reduz a probabilidade da sua ocorrência na seguinte. A implementação do artigo 19.º é, deste modo, uma estratégia-chave para reduzir e prevenir todas as formas de violência nas sociedades e para promover «o progresso social e melhores padrões de vida» e «liberdade, justiça e paz no mundo» para a «família humana» na qual as crianças têm um lugar e um valor igual ao dos adultos (Preâmbulo da Convenção).

15. Sobrevivência e desenvolvimento – o impacto devastador da violência contra as crianças. A sobrevivência das crianças e o seu “desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social” (artigo 27.º, n.º 1) são negativa e severamente afetados pela violência, conforme descrito *infra*:

- a) As consequências para a saúde, a curto e a longo prazo, da violência contra crianças e dos maus-tratos infligidos a crianças são amplamente reconhecidas. Aquelas incluem: lesão fatal; lesão não-fatal (possivelmente conduzindo a deficiência); problemas de saúde física (incluindo problemas no desenvolvimento, doenças pulmonares, cardíacas e hepáticas tardias e doenças sexualmente transmissíveis); défice cognitivo (incluindo desempenho escolar e profissional comprometidos); consequências psicológicas e emocionais (tais como sentimentos de rejeição e abandono, comprometimento das vinculações afetivas, trauma, medo, ansiedade, insegurança e fraca autoestima); problemas de saúde mental (tais como distúrbios de ansiedade e transtornos depressivos, alucinações, perturbações da memória e tentativas de suicídio); e comportamentos de risco para a saúde (tais como abuso de substâncias e iniciação precoce do comportamento sexual);
- b) As consequências comportamentais e a nível do desenvolvimento (tais como o absentismo escolar e os comportamentos agressivos, antissociais, autodestrutivos e interpessoais destrutivos) podem conduzir, nomeadamente, à deterioração das relações, à exclusão na escola e ao conflito com a lei. Há evidências de que a exposição à violência aumenta o risco de vitimização adicional da criança e a acumulação de experiências violentas, incluindo, mais tarde, a violência nas relações íntimas⁵;
- c) O impacto sobre as crianças, em particular sobre os adolescentes, de políticas públicas arbitrárias ou de “tolerância zero” em resposta à violência perpetrada por crianças é altamente destrutivo, por ser uma abordagem punitiva que vitimiza as crianças, ao reagir à violência com mais violência. Tais políticas são frequentemente moldadas por preocupações públicas sobre a segurança dos cidadãos e pela grande visibilidade dada a essas questões pelos meios de comunicação social. As políticas públicas de segurança devem cuidadosamente considerar as causas profundas dos crimes cometidos por crianças, por forma a proporcionar uma saída do círculo vicioso de retaliar com violência sobre a violência.

16. O custo da violência contra crianças. Os custos humanos, sociais e económicos da negação dos direitos

⁵ Cf Paulo Sérgio Pinheiro, perito independente para o estudo do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre violência contra crianças, Relatório Mundial sobre a Violência Contra as Crianças (Genebra, 2006), pp. 63-66.

das crianças à sua proteção são enormes e inaceitáveis. Os custos diretos podem incluir cuidados médicos, serviços de assistência jurídica e social e cuidados alternativos. Os custos indiretos podem incluir possíveis lesões ou incapacidades duradouras, custos psicológicos ou outros impactos na qualidade de vida da vítima, interrupção ou descontinuação do percurso educativo e perdas de produtividade na futura vida da criança. Também podem incluir custos associados ao sistema de justiça criminal em resultado de delitos cometidos por crianças que sofreram violência. Os custos sociais decorrentes de um desequilíbrio demográfico devido à eliminação discriminatória de raparigas antes do nascimento são elevados e têm potenciais implicações tendentes ao aumento da violência contra as raparigas, incluindo rapto, casamento precoce e forçado, tráfico para exploração sexual e violência sexual.

IV. Análise jurídica do artigo 19.º

A. Artigo 19.º, n.º 1

1. «... todas as formas de ...».

17. Sem exceções. O Comité tem consistentemente mantido a posição de que todas as formas de violência contra crianças, ainda que leves, são inaceitáveis. A expressão «todas as formas de violência física ou mental» não deixa espaço para qualquer nível de violência legalizada contra crianças. A frequência, a gravidade do dano ou a intenção de o causar não são pré-requisitos para as definições de violência. Os Estados Partes podem fazer referência a esses factores nas estratégias de intervenção, a fim de permitir respostas proporcionais no interesse superior da criança, mas as definições não devem, de forma alguma, erodir o direito absoluto da criança à dignidade humana e à integridade física e psicológica ao descrever algumas formas de violência como jurídica e/ou socialmente aceitáveis.

18. A necessidade de definições baseadas nos direitos da criança. Os Estados Partes precisam de estabelecer padrões nacionais para o bem-estar, saúde e desenvolvimento da criança, uma vez que garantir essas condições é o objetivo final da proteção da criança e dos cuidados que lhe são prestados. São necessárias definições legais operacionais claras das diferentes formas de violência descritas no artigo 19.º, visando proibir todas as formas de violência em todos os contextos. Estas definições devem ter em conta as orientações patentes no presente comentário geral, devem ser suficientemente claras para serem utilizáveis e devem ser aplicáveis em diferentes sociedades e culturas. Os esforços para padronizar as definições internacionalmente (para facilitar a recolha de dados e a troca de experiências entre países) devem ser incentivados.

19. Formas de violência - visão geral. As seguintes listas não-exaustivas, descrevendo formas de violência, aplicam-se a todas as crianças, em todos os contextos e em trânsito entre contextos. As crianças podem ser alvo de violência por parte de adultos ou por parte de outras crianças. Além disso, algumas crianças causam dano a si próprias. O Comité reconhece que, frequentemente, formas de violência podem ocorrer em simultâneo, podendo abarcar as categorias aqui utilizadas por conveniência. Tanto as raparigas como os rapazes correm o risco de ser alvo de todas as formas de violência, mas, frequentemente, a violência tem uma componente de género. Por exemplo, as raparigas podem sofrer mais violência sexual em casa do que os rapazes, enquanto os rapazes podem, mais provavelmente, deparar-se com o sistema de justiça criminal – e experienciar violência no seio deste. (cf também parágrafo 72 (b) sobre as dimensões de género da violência).

20. Abandono ou tratamento negligente. Abandono significa a incapacidade de colmatar as necessidades físicas e psicológicas das crianças, protegê-las do perigo ou obter serviços médicos, de registo de nascimento ou outros serviços quando os responsáveis pelo cuidado das crianças têm os meios, o conhecimento e o acesso aos serviços para fazê-lo. Tal inclui:

- a) Negligência física: incapacidade de proteger uma criança contra dano⁶, nomeadamente por falta de supervisão ou incapacidade de prover as suas necessidades básicas, incluindo alimentação adequada, abrigo, vestuário e cuidados médicos básicos;
- b) Negligência psicológica ou emocional: incluindo a falta de amor de qualquer apoio emocional, desatenção crónica à criança, cuidadores «psicologicamente indisponíveis» ao desvalorizar sinais transmitidos por crianças jovens e exposição à violência nas relações íntimas, abuso de drogas ou de álcool;
- c) Negligência da saúde física ou mental das crianças: recusa de cuidados médicos essenciais;
- d) Negligência educativa: não cumprimento da legislação que determina que os cuidadores devem assegurar a educação das crianças a seu cargo através da frequência escolar ou de outra forma; e
- e) Abandono: prática que suscita grande preocupação e que pode afetar, desproporcionalmente, entre outras, as crianças nascidas fora do casamento e as crianças com deficiência em algumas sociedades⁷.

21. Violência mental. A “violência mental”, tal como referida na Convenção, é frequentemente descrita como maus-tratos psicológicos, abuso mental, abuso verbal e abuso emocional ou negligência, o que pode incluir:

- a) Todas as formas de interação nocivas persistentes com a criança, como, por exemplo, transmitir às crianças a ideia de que são inúteis, não amadas, indesejadas, ameaçadas ou apenas valorizadas para satisfazer as necessidades de outrem;

⁶ Os Estados Partes são obrigados a apoiar os cuidadores a prevenir acidentes [artigo 19.º e artigo 24.º, n.º 2, alínea e)].

⁷ Em muitos países as crianças são abandonadas porque os pais e cuidadores que vivem na pobreza não têm meios para os sustentar. De acordo com a definição, abandono é uma falha na prestação de cuidados quando os pais têm os meios para satisfazer as necessidades das suas crianças. O Comité tem, frequentemente, instado os Estados Partes a «prestar assistência adequada aos pais ou aos tutores legais no exercício das suas responsabilidades de educar e criar uma criança» (artigo 18.º, n.º 2, da Convenção).

- b) Assustar, aterrorizar e ameaçar; explorar e corromper; repudiar e rejeitar; isolar, ignorar e usar de favoritismo;
- c) Negar a capacidade de resposta emocional; negligenciar a saúde mental e as necessidades médicas e educacionais;
- d) Insultar, chamar nomes, humilhar, menosprezar, ridicularizar e ferir os sentimentos da criança;
- e) Exposição à violência doméstica;
- f) Colocação em confinamento solitário, isolamento ou condições de detenção humilhantes ou degradantes; e
- g) *Bullying* e rebaixamento psicológicos⁸ por adultos ou outras crianças, incluindo através de tecnologias da informação e da comunicação (TIC), como telemóveis e a Internet (conhecido por “*cyberbullying*”).

22. Violência física. Esta inclui violência física fatal e não fatal. O Comité é da opinião que a violência física inclui:

- a) Todos os castigos corporais e todas as outras formas de tortura, tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante; e
- b) *Bullying* físico e troça por adultos e outras crianças.

23. As crianças com deficiência podem estar sujeitas a formas particulares de violência física, tais como:

- a) Esterilização forçada, particularmente as raparigas;
- b) Violência dissimulada de tratamento (por exemplo, tratamento electroconvulsivo (ECT, na sigla em Inglês) e choques elétricos usados como «tratamento de aversão» para controlar o comportamento das crianças); e
- c) Infligimento deliberado de deficiências a crianças com o objetivo de as explorar para mendicidade nas ruas ou noutros locais.

24. Castigo corporal. No comentário geral n.º 8 (parágrafo 11), o Comité definiu castigo «corporal» ou «física» como qualquer punição em que a força física é usada e destinada a causar algum grau de dor ou desconforto, mesmo que leve. A maioria envolve agredir («bater», «esbofetear», «espancar») crianças com a mão ou com um instrumento: chicote, vara, cinto, sapato, colher de pau, etc. Mas também pode envolver ações, como, por exemplo, pontapear, sacudir ou atirar crianças, arranhar, beliscar, morder, puxar o cabelo ou as orelhas, fustigar, forçar as crianças a ficar em posições desconfortáveis, queimar, esquentar ou forçar a ingestão. Na perspectiva do Comité, o castigo corporal é, invariavelmente, degradante. Outras formas específicas de castigo corporal estão elencadas no relatório do perito independente para o estudo das Nações Unidas sobre violência contra crianças (A/61/299, parágrafos 56, 60 e 62).

25. Abuso e exploração sexuais. O abuso e a exploração sexuais incluem:

- a) O aliciamento ou a coação de uma criança a envolver-se em qualquer atividade sexual ilegal ou psicologicamente nociva⁹;
- b) O uso de crianças na exploração sexual comercial; e
- c) A utilização de crianças em registos áudio ou de imagem de abuso sexual de crianças;
- d) Prostituição infantil, escravatura sexual, exploração sexual em viagens e turismo, tráfico (no país e entre países) e venda de crianças para fins sexuais e casamento forçado. Muitas crianças experienciam vitimização sexual não acompanhada de força física ou restrição, mas que, não obstante, é psicologicamente intrusiva, exploradora e traumática.

26. Tortura e penas ou tratamentos desumanos ou degradantes. Tal inclui a violência contra crianças em todas as suas formas, tendo em vista extrair uma confissão, punir as crianças extrajudicialmente por comportamentos ilegais ou indesejados ou forçar as crianças a participar em atividades contra a sua vontade, normalmente aplicada por agentes policiais e da aplicação da lei, funcionários de instituições residenciais e outras instituições e pessoas com poder sobre as crianças, incluindo elementos não-estatais armados. As vítimas são, frequentemente, crianças que são marginalizadas, desfavorecidas e discriminadas e que carecem da proteção de adultos responsáveis pela defesa dos seus direitos e melhores interesses. Isso inclui crianças em conflito com a lei, crianças em situações de rua, minorias e crianças indígenas e crianças desacompanhadas. A brutalidade de tais atos resulta, com frequência, em danos físicos e psicológicos e em *stress* social ao longo da vida.

⁸ “Rebaixamento psicológico” refere-se a rituais e outras atividades envolvendo assédio, violência ou humilhação que são usados como forma de iniciar uma pessoa num grupo.

⁹ O abuso sexual abrange quaisquer atividades sexuais impostas por um adulto a uma criança, contra as quais a criança tem direito a proteção pelo direito penal. As atividades sexuais também são consideradas abuso quando cometidas contra uma criança por outra criança, se o autor do crime for significativamente mais velho do que a criança vítima ou utilizar o poder, ameaça ou outros meios de pressão. Os atos sexuais entre crianças não são considerados abuso sexual se as crianças forem maiores do que o limite de idade definido pelo Estado Parte para os atos sexuais consensuais.

27. Violência entre crianças. Tal inclui violência física, psicológica e sexual exercida por crianças contra outras crianças, frequentemente através de *bullying* e por grupos de crianças, que não só prejudica a integridade física e psicológica e o bem-estar de uma criança no imediato, como também tem, com frequência, um impacto severo no seu desenvolvimento, educação e integração social, a médio e longo prazos. A tal acresce o elevado custo da violência exercida por gangues de jovens sobre crianças, quer como vítimas, quer como participantes. Embora as crianças sejam os atores, o papel dos adultos responsáveis pelas mesmas é crucial em todas as tentativas de reagir adequadamente e prevenir tal violência, garantindo que as medidas não exacerbam a violência ao adotar uma abordagem punitiva e o uso de violência contra a violência.

28. Automutilação. Inclui distúrbios alimentares, uso e abuso de substâncias, lesões autoinfligidas, pensamentos suicidas, tentativas de suicídio e suicídio real. O suicídio entre adolescentes é particularmente preocupante para o Comité.

29. Práticas prejudiciais. Estas incluem, mas não se limitam a:

- a) Castigo corporal e outras formas de punição cruéis ou degradantes;
- b) Mutilação genital feminina;
- c) Proceder a amputações, amarrar, produzir cicatrizes, queimaduras e marcas;
- d) Ritos de iniciação violentos e degradantes; alimentação forçada de raparigas; engorda; testes de virgindade (inspeção dos órgãos genitais das raparigas);
- e) Casamento forçado e casamento precoce;
- f) Crimes de «honra»; atos de violência por vingança (em que as disputas entre diferentes grupos são resolvidas visando as crianças das partes envolvidas); morte e violência relacionadas com o dote;
- g) Acusações de «feitiçaria» e práticas prejudiciais relacionadas, tais como «exorcismo»;
- h) Uvulectomia e extração de dentes.

30. A violência nos meios de comunicação social. Os meios de comunicação social, especialmente os sensacionalistas, tendem a realçar ocorrências chocantes e, como resultado, criam uma imagem tendenciosa e estereotipada das crianças, em particular das crianças ou adolescentes desfavorecidos, os quais são frequentemente retratados como violentos ou delinquentes apenas porque podem comportar-se ou vestir-se de forma diferente. O recurso alargado a esses estereótipos abre caminho para políticas públicas baseadas numa abordagem punitiva que pode incluir a violência como reação a delitos cometidos de crianças e jovens, presumível ou factualmente.

31. A violência através das tecnologias da informação e da comunicação¹⁰. Os riscos à proteção das crianças relacionados com as TIC abrangem as seguintes áreas, que se entrecruzam:

- a) Abuso sexual de crianças para produzir registos de abuso de crianças, tanto visuais como sonoros, facilitadas pela Internet e por outras TIC;
- b) O processo de tirar, fazer, permitir tirar, distribuir, mostrar, possuir ou anunciar fotografias ou pseudofotografias indecentes («*morphing*») e vídeos de crianças ou de quem ridiculariza uma criança ou categorias de crianças;
- c) Crianças enquanto utilizadores das TIC:
 - i) Como destinatárias de informação, as crianças podem ser expostas a publicidade, *spam*, patrocínio, informação pessoal e conteúdo agressivos, violentos, odiosos, tendenciosos, racistas, pornográficos¹¹, indesejados e/ou enganosos, real ou potencialmente nocivos;
 - ii) Quando em contacto com outras através das TIC, as crianças podem ser intimidadas, assediadas ou perseguidas («*luring*» de crianças) e/ou coagidas, enganadas ou persuadidas a conhecer estranhos fora do contexto virtual, sendo preparadas para o envolvimento em atividades sexuais («*grooming*») e/ou para o fornecimento de informações pessoais;
 - iii) Como atores, as crianças podem envolver-se em *bullying* ou assédio, jogando jogos que influenciam negativamente o seu desenvolvimento psicológico, criando material sexual inadequado que depois disponibilizam na Internet, fornecendo informação ou conselhos enganosos e/ou procedendo a *downloads* ilegais, pirataria informática, jogos de sorte e azar, burlas financeiras e/ou terrorismo¹².

¹⁰ As tecnologias da informação, como a Internet e os telemóveis, têm um grande potencial enquanto instrumentos positivos para ajudar a manter as crianças seguras e como forma de denunciar violência ou maus-tratos, alegados ou reais. É necessário criar um ambiente protetor através da regulamentação e monitorização das tecnologias da informação, incluindo o empoderamento das crianças para a utilização segura dessas tecnologias.

¹¹ A exposição de crianças à pornografia pode levar a um aumento do abuso sexual de outras crianças, em resultado de as primeiras praticarem o que viram com outras mais novas ou a que tenham fácil acesso e sobre as quais têm controlo.

¹² Adaptado de uma tabela desenvolvida pelo projeto EUKids Online, citado em AUPs in Context: Establishing Safe and Responsible Online Behaviours (Becta, 2009), p. 6. Cf também a Declaração do Rio de Janeiro e o Apelo à Ação para Prevenir e Parar a Exploração Sexual de

32. Violações dos direitos da criança pelas instituições e pelo sistema. As autoridades, a todos os níveis do Estado, responsáveis pela proteção das crianças contra todas as formas de violência podem, direta ou indiretamente, causar dano por falta de meios eficazes de implementação das obrigações decorrentes da Convenção. Tais omissões incluem a falha em adotar ou em rever legislação e outras disposições, a implementação inadequada de leis e outros regulamentos e a disponibilização insuficiente de recursos materiais, técnicos e humanos e capacidades para identificar, prevenir e reagir à violência contra crianças. É também uma omissão quando as medidas e programas não são dotados dos meios suficientes para avaliar, monitorizar e avaliar o progresso ou as lacunas das atividades que visam eliminar a violência contra crianças. Além disso, na prática de determinados atos, os profissionais podem abusar do direito das crianças a estarem livres de violência quando, por exemplo, executam as suas responsabilidades de uma forma que ignora o interesse superior da criança, as opiniões desta e os seus objetivos desenvolvimentais.

2. “enquanto ao cuidado de...”

33. Definição de “cuidadores”. O Comité considera que, embora respeitando o desenvolvimento das suas capacidades e a progressiva autonomia da criança, todos os seres humanos com menos de 18 anos de idade estão, não obstante, “ao cuidado” de alguém, ou deveriam estar. Há apenas três condições para as crianças: emancipadas¹³, ao cuidado de cuidadores primários ou seus representantes legais ou ao cuidado *de facto* do Estado. A definição de “cuidadores”, referida no n.º 1 do artigo 19.º, como «pais, representantes legais ou qualquer outra pessoa a quem a guarda da criança haja sido confiada», abrange aqueles com clara e reconhecida responsabilidade legal, ético-profissional e/ou cultural pela segurança, saúde, desenvolvimento e bem-estar da criança, primariamente: pais, pais de acolhimento, pais adotivos, cuidadores na *kafalah* da lei islâmica, guardiões, outros membros da família e membros da comunidade; profissionais de educação do ensino escolar e pré-escolar; cuidadores de crianças contratados pelos pais; treinadores recreativos e desportivos – incluindo supervisores de grupos de jovens; empregadores ou supervisores de locais de trabalho; e profissionais de instituições (governamentais ou não-governamentais) na posição de cuidadores, como, por exemplo, adultos responsáveis em contextos de cuidados de saúde, justiça juvenil, de cuidados temporários em momentos de ocupação de tempos livres e de cuidados em regime institucional ou residencial. No caso de crianças não acompanhadas, o Estado é o cuidador *de facto*.

34. Definição de ambientes de cuidados. Os ambientes de cuidados são locais onde as crianças passam tempo sob a supervisão do seu cuidador primário “permanente” (como um pai ou um guardião), de um representante legal ou cuidador “temporário” (como um professor ou coordenador de grupo de jovens) por períodos de tempo de curto prazo, de longo prazo, repetidos ou únicos. É comum as crianças transitarem entre ambientes de cuidados com grande frequência e flexibilidade, mas a sua segurança durante o trânsito entre esses contextos é ainda da responsabilidade do cuidador primário – seja diretamente ou através de coordenação e cooperação com um cuidador temporário (por exemplo, no trajeto de e para a escola ou ao ir buscar água, combustível, comida ou forragem para animais). As crianças também são consideradas «ao cuidado» de um cuidador primário ou de um representante legal enquanto se encontram fisicamente sem supervisão num ambiente de cuidados, como, por exemplo, enquanto brincam fora de vista ou navegam na Internet sem supervisão. Os ambientes de cuidados habituais incluem casas de família, escolas e outras instituições educativas, contextos de cuidados na primeira infância, *ateliers* de ocupação de tempos livres, instalações de lazer e instalações desportivas, culturais e recreativas, instituições religiosas e locais de culto. Em instalações médicas, de reabilitação e de cuidados, no local de trabalho e em ambientes de justiça, as crianças estão sob a custódia de profissionais ou atores do Estado, os quais devem observar os melhores interesses da criança e garantir os seus direitos à proteção, bem-estar e desenvolvimento. Um terceiro tipo de ambiente em que a proteção, o bem-estar e o desenvolvimento das crianças também devem ser assegurados são os bairros, comunidades e campos ou centros de acolhimento de refugiados e de pessoas deslocadas em resultado de conflitos e/ou de catástrofes naturais¹⁴.

35. Crianças sem cuidadores primários ou representantes óbvios. O artigo 19.º também se aplica a crianças sem um cuidador primário, sem um representante legal ou sem qualquer outra pessoa a quem tenha sido

Crianças e Adolescentes. Disponível em <http://iiiicongressomundial.net/congresso/arquivos/Rio%20Declaration%20and%20Call%20for%20Action%20-%20FINAL%20Version.pdf>

¹³ O Comité considera que o artigo 19.º também se aplica a crianças com idade inferior a 18 anos que tenham atingido a maioridade ou emancipação por casamento precoce e/ou casamento forçado, em linha com a recomendação anterior do Comité aos Estados Partes relativamente ao aumento da idade de casamento para 18 anos, tanto para raparigas como para rapazes [comentário geral n.º 4 (2003) sobre saúde e desenvolvimento de adolescentes no contexto da Convenção dos Direitos da Criança, parágrafo 20], e dada a sua vulnerabilidade específica a maus-tratos.

¹⁴ O estudo das Nações Unidas sobre violência contra crianças descreve os ambientes em que esta violência ocorre; ver também a orientação detalhada disponível nas Diretrizes para os Cuidados Alternativos de Crianças.

confiada a sua guarda, como, por exemplo, crianças em agregados familiares chefiados por crianças, crianças em situações de rua, crianças de pais migrantes ou crianças não acompanhadas fora do seu país de origem¹⁵. O Estado Parte é obrigado a assumir a responsabilidade como o cuidador *de facto* dessas crianças ou “que as tem a cargo”, mesmo que não estejam fisicamente em ambientes de cuidados físicos, tais como lares adotivos, casas de grupo ou instalações de ONG. O Estado Parte tem a obrigação de “assegurar à criança tal proteção e cuidado, conforme necessários ao seu bem-estar» (artigo 3.º, n.º 2) e de «assegurar cuidados alternativos» a «uma criança temporária ou permanentemente privada do seu ambiente familiar» (artigo 20.º). Existem diferentes formas de garantir os direitos destas crianças, de preferência em estruturas de cuidados de tipo familiar, que devem ser cuidadosamente examinadas no que diz respeito ao risco de exposição destas crianças à violência.

36. Perpetradores da violência. As crianças podem ser sujeitas a violência por parte dos seus cuidadores primários ou de representantes legais e/ou por parte de outras pessoas das quais os seus cuidadores procuram protegê-las (por exemplo, vizinhos, colegas e estranhos). Além disso, as crianças correm o risco de exposição à violência em muitos ambientes nos quais profissionais e agentes estatais frequentemente abusaram do seu poder sobre as crianças, tais como escolas, instituições de acolhimento, esquadras policiais ou instituições da justiça. Todas essas condições se enquadram no artigo 19.º, que não se limita à violência perpetrada unicamente por cuidadores num contexto pessoal.

3. “deve tomar...”

37. A expressão “deve tomar” não deixa margem para a discricção dos Estados Partes. Assim, os Estados Partes têm a obrigação estrita de tomar «todas as medidas adequadas» para implementar plenamente este direito para todas as crianças.

4. “todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educativas adequadas”

38. Medidas gerais de implementação e monitorização. O Comité chama a atenção dos Estados Partes para o comentário geral n.º 5 (2003) sobre as medidas gerais de aplicação da Convenção sobre os Direitos da Criança¹⁶. O Comité também remete os Estados Partes para o seu Comentário Geral n.º 2 (2002) sobre o papel das instituições nacionais independentes de direitos humanos na promoção e na proteção dos direitos da criança. Estas medidas de implementação e monitorização são essenciais para tornar o artigo 19.º uma realidade.

39. “Todas as medidas... adequadas”. O termo “adequadas” refere-se à ampla gama de medidas transversais a todos os sectores do Governo, as quais devem ser utilizadas e ser eficazes para prevenir e responder a todas as formas de violência. O termo “adequadas” não pode ser interpretado como aceitação de algumas formas de violência. Requer-se um sistema integrado, coeso, interdisciplinar e coordenado que incorpore todas as medidas identificadas no n.º 1 do artigo 19.º, em todo o espectro de intervenções identificadas no n.º 2 do mesmo artigo. Os programas e atividades isolados que não estejam integrados em políticas e infraestruturas governamentais sustentáveis e coordenadas terão efeitos limitados. A participação das crianças é essencial ao desenvolvimento, monitorização e avaliação das medidas aqui enunciadas.

40. As medidas legislativas referem-se quer à legislação, incluindo o orçamento, quer às medidas de implementação e de reforço. Incluem legislação nacional, regional e municipal e todos os regulamentos relevantes que definem enquadramentos, sistemas, mecanismos e os papéis e responsabilidades das entidades envolvidas e dos competentes funcionários.

41. Os Estados Partes que ainda não o tenham feito devem:

- a)** Ratificar os dois Protocolos Facultativos à Convenção e outros instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos que protegem as crianças, incluindo a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e o seu Protocolo Facultativo e a Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes;
- b)** Rever e retirar declarações e reservas contrárias ao objeto e à finalidade da Convenção ou de outra forma contrárias ao direito internacional;
- c)** Fortalecer a cooperação com órgãos dos tratados e outros mecanismos de direitos humanos;
- d)** Rever e alterar a legislação nacional em conformidade com o artigo 19.º e com a sua implementação no âmbito do enquadramento holístico da Convenção, estabelecendo uma política abrangente sobre os direitos da criança e garantindo a proibição absoluta de todas as formas de violência contra crianças em

¹⁵ Tal como definido no parágrafo 7 do comentário geral n.º 6 (2005), do Comité.

¹⁶ Ver, em particular, os parágrafos 9 (medidas necessárias), 13 e 15 (relativas à retirada e elegibilidade das reservas) e 66 e 67 (divulgação da Convenção).

todos os contextos e sanções eficazes e adequadas contra os perpetradores¹⁷;

- e) Disponibilizar dotações orçamentais adequadas para a implementação da legislação e de todas as outras medidas adotadas para eliminar a violência contra crianças;
- f) Assegurar a proteção de crianças vítimas e testemunhas e o acesso efetivo ao ressarcimento e à reparação;
- g) Garantir que a legislação relevante prevê proteção adequada das crianças relativamente aos meios de comunicação social e às TIC;
- h) Estabelecer e implementar programas sociais para promover a ótima criação positiva das crianças, prestando-lhes o apoio necessário, bem como às pessoas que as têm a cargo, através de serviços integrados;
- i) Aplicar a lei e os procedimentos judiciais de forma amigável às crianças, incluindo os recursos disponíveis para as crianças quando os direitos são violados;
- j) Estabelecer e apoiar uma instituição nacional dos direitos das crianças independente.

42. As medidas administrativas devem refletir as obrigações governamentais de estabelecer políticas, programas, sistemas de monitorização e de supervisão necessários para proteger a criança de todas as formas de violência. Estas incluem:

a) *A nível nacional e subnacional do Governo:*

- i)** Estabelecer um ponto focal governamental para coordenar as estratégias e serviços de proteção da criança;
- ii)** Definir os papéis, responsabilidades e relações entre as partes interessadas nos comités de direção interagências, de modo a que possam eficazmente gerir, monitorizar e responsabilizar os órgãos de execução a nível nacional e subnacional;
- iii)** Garantir que o processo de descentralização dos serviços salvaguarda a sua qualidade, responsabilização e distribuição equitativa;
- iv)** Implementar processos de orçamentação sistemáticos e transparentes, de modo a fazer o melhor uso dos recursos alocados para a proteção da criança, incluindo a prevenção;
- v)** Estabelecer um sistema nacional de recolha de dados abrangente e fiável, a fim de garantir a monitorização e a avaliação contínuas de sistemas (análises de impacto), serviços, programas e resultados baseados em indicadores alinhados com padrões universais, ajustados a e orientados por metas e objetivos estabelecidos localmente;
- vi)** Prestar apoio a instituições nacionais independentes de direitos humanos e promover o estabelecimento de mandatos específicos para os direitos da criança, tais como provedores dos direitos da criança, onde estes ainda não existam¹⁸.

b) *A nível das instituições governamentais, profissionais e da sociedade civil:*

- i)** Desenvolver e implementar (através de processos participativos que incentivem a apropriação e a sustentabilidade):
 - Políticas de proteção da criança intra-agências e interagências;
 - Códigos de ética profissional, protocolos, memorandos de entendimento e padrões de cuidados para todos os serviços e ambientes de cuidados infantis (incluindo creches, escolas, hospitais, clubes desportivos e instituições de acolhimento, etc.);
- ii)** Envolver as instituições académicas e de formação no que diz respeito às iniciativas de proteção da criança;
- iii)** Promover bons programas de investigação.

43. As medidas sociais devem refletir o compromisso governamental em realizar os direitos de proteção da criança e em prestar os serviços básicos e específicos. Podem ser iniciadas e implementadas quer por atores do Estado, que por atores da sociedade civil sob a responsabilidade do Estado. Tais medidas incluem:

a) *Medidas de política social para reduzir o risco e prevenir a violência contra crianças, como, por exemplo:*

- i)** Integração das medidas de proteção e de assistência às crianças nos sistemas convencionais de política social;
- ii)** Identificação e prevenção dos fatores e das circunstâncias que impedem o acesso dos grupos vulneráveis aos serviços e o pleno gozo dos seus direitos (incluindo as crianças indígenas e de minorias e as crianças com deficiência, entre outras);

¹⁷ No contexto das “sanções”, o termo “perpetradores” exclui as crianças que causam dano a si próprias. O tratamento das crianças que causam dano a outras crianças deve ser educativo e terapêutico.

¹⁸ Cf Comentário Geral n.º 2, em particular os parágrafos 1, 2, 4 e 19.

- iii)** Estratégias de redução da pobreza, incluindo o apoio financeiro e social a famílias em risco;
 - iv)** Políticas públicas de saúde, segurança, habitação, emprego e educação;
 - v)** Melhoria do acesso aos serviços de saúde, segurança social e justiça;
 - vi)** Planeamento de «cidades amigas das crianças»;
 - vii)** Redução da procura por e do acesso ao álcool, drogas e armas ilegais;
 - viii)** Colaboração com os meios de comunicação social e com a indústria das TIC para conceber, promover e aplicar padrões globais para a prestação de cuidados e para a proteção das crianças;
 - ix)** Desenvolvimento de diretrizes para proteger as crianças da informação e do material produzido pela comunicação social que desrespeite a dignidade humana e a integridade da criança, abolindo a linguagem estigmatizante, abstendo-se da divulgação de relatórios revitimizadores sobre acontecimentos em contexto familiar ou noutros contextos que afetem a criança e promovendo métodos profissionais de investigação baseados no uso de diversas fontes que podem ser examinadas por todas as partes envolvidas;
 - x)** Oportunidades para que as crianças expressem as suas opiniões e expectativas na comunicação social e estejam envolvidas não apenas em programas infantis, mas também na produção e na transmissão de todos os tipos de informação, inclusive como repórteres, analistas e comentadores, tendo em vista apoiar uma imagem adequada das crianças e da infância junto do público.
- b)** Programas sociais para apoiar a criança individualmente, a sua família e outros prestadores de cuidados, no sentido de proporcionar uma ótima educação positiva da criança, como, por exemplo:
- i)** Para crianças: cuidados infantis, desenvolvimento infantil precoce e programas de apoio pós-escolares; grupos e clubes infantis e juvenis; apoio de aconselhamento a crianças que atravessam dificuldades (incluindo automutilação); linhas telefónicas gratuitas de apoio à criança, 24 horas por dia, com pessoal formado; serviços para famílias de acolhimento sujeitos a revisão periódica;
 - ii)** Para as famílias e outros cuidadores: grupos de ajuda mútua baseados na comunidade para abordar desafios económicos e psicossociais (por exemplo, grupos de pais e de microcrédito); programas de bem-estar para apoiar o padrão de vida das famílias, incluindo subsídios diretos para crianças numa determinada idade; apoio de aconselhamento para cuidadores com dificuldades com emprego, habitação, educação das crianças; programas terapêuticos (incluindo grupos de ajuda mútua) para assistir cuidadores com desafios relacionados com violência doméstica, dependência de álcool ou drogas ou com outras necessidades de saúde mental.

44. As medidas educativas devem abordar as atitudes, tradições, costumes e práticas comportamentais que toleram e promovem a violência contra as crianças. Devem incentivar o debate aberto sobre a violência, incluindo o envolvimento dos meios de comunicação social e da sociedade civil. Devem apoiar as competências para a vida, os conhecimentos e a participação das crianças e reforçar as capacidades dos cuidadores e dos profissionais em contacto com as crianças. Estas medidas podem ser iniciadas e implementadas quer por atores do Estado, que por atores da sociedade civil sob a responsabilidade do Estado. Exemplos específicos incluem, mas não se limitam a:

- a)** *Para todas as partes interessadas:* programas de informação pública, incluindo campanhas de sensibilização, através de líderes de opinião e da comunicação social, para promover a educação positiva das crianças e para combater atitudes e práticas sociais negativas que toleram ou encorajam a violência; disseminação da Convenção, do presente comentário geral e dos relatórios dos Estados Partes em formatos acessíveis e amigos das crianças; medidas de apoio para educar e aconselhar sobre a proteção no contexto das TIC;
- b)** *Para as crianças:* disponibilização de informações precisas, acessíveis e apropriadas à idade e empoderamento sobre competências para a vida, autoproteção e riscos específicos, incluindo os relacionados com as TIC, e sobre como desenvolver relações positivas entre pares e combater o *bullying*; empoderamento quanto aos direitos da criança em geral – e, em particular, sobre o direito a ser ouvido e a ter as suas opiniões seriamente consideradas – através do currículo escolar e de outras formas;
- c)** *Para famílias e comunidades:* educação para uma parentalidade positiva, para pais e outros cuidadores; disponibilização de informação precisa e acessível sobre riscos específicos e sobre como ouvir as crianças e considerar seriamente as suas opiniões;
- d)** *Para profissionais e instituições (Governo e sociedade civil):*
 - i)** Proporcionar formação geral e específica inicial e contínua, (incluindo intersectorial, quando necessário) sobre uma abordagem dos direitos da criança ao artigo 19.º e sua aplicação na prática, para todos os profissionais e não-profissionais que trabalham com e para crianças (incluindo professores de todos os níveis do sistema educativo, assistentes sociais, médicos, enfermeiros e outros

- profissionais de saúde, psicólogos, advogados, juízes, polícia, funcionários prisionais e de reinserção social, jornalistas, trabalhadores comunitários, cuidadores residenciais, funcionários e outros agentes públicos, profissionais que lidam com questões do asilo e líderes tradicionais e religiosos);
- ii) Desenvolver sistemas de certificação oficialmente reconhecidos, em associação com instituições de ensino e de formação e ordens profissionais, visando regular e reconhecer essa formação;
 - iii) Garantir que a Convenção faça parte do currículo educacional de todos os profissionais que, expectavelmente, trabalharão com e para crianças;
 - iv) Apoiar «escolas amigas da criança» e outras iniciativas que incluam, entre outros, o respeito pela participação das crianças;
 - v) Promover a investigação sobre o cuidado e a proteção das crianças.

B. Artigo 19.º, n.º 2

«essas medidas de proteção devem, como apropriado, incluir...»

45. Escopo das intervenções. Um sistema holístico de proteção da criança requer a criação de medidas abrangentes e integradas em todas as áreas identificadas no n.º 2 do artigo 19.º, tendo em conta as tradições socioculturais e o sistema jurídico do respetivo Estado Parte¹⁹.

46. Prevenção. O Comité enfatiza, veementemente, que a proteção da criança deve começar com a prevenção proativa de todas as formas de violência, bem como proíbe explicitamente todas as formas de violência. Os Estados têm a obrigação de adotar todas as medidas necessárias para assegurar que os adultos responsáveis pelo cuidado, orientação e educação das crianças respeitam e protegem os direitos das crianças. A prevenção inclui a saúde pública e outras medidas para promover positivamente uma educação respeitosa das crianças, livre de violência, para todas as crianças, e para atingir as causas profundas da violência ao nível da criança, da família, do perpetrador, da comunidade, da instituição e da sociedade. A ênfase na prevenção geral (primária) e específica (secundária) deve permanecer primordial em todos os momentos do desenvolvimento e da implementação de sistemas de proteção da criança. As medidas preventivas oferecem o maior retorno a longo prazo. Contudo, o compromisso com a prevenção não diminui as obrigações dos Estados de responder eficazmente à violência quando ela ocorre.

47. As medidas de prevenção incluem, mas não se limitam a:

a) *Para todas as partes interessadas:*

- i) Desafiar atitudes que perpetuam a tolerância e a aceitação da violência em todas as suas formas, incluindo género, raça, cor, religião, origem étnica ou social, deficiência e outros desequilíbrios de poder;
- ii) Divulgar informação sobre a abordagem holística e positiva da Convenção relativamente à proteção das crianças através de campanhas públicas criativas, escolas e educação pelos pares, iniciativas educativas familiares, comunitárias e institucionais, profissionais e grupos profissionais, ONG e sociedade civil;
- iii) Desenvolver parcerias com todos os setores da sociedade, incluindo com as próprias crianças, com as ONG e com os meios de comunicação social;

b) *Para crianças:*

- i) Registo de todas as crianças para facilitar o seu acesso a serviços e a vias de recurso;
- ii) Apoiar as crianças a protegerem-se a si próprias e aos seus pares através da consciencialização quanto aos seus direitos e do desenvolvimento de competências sociais, bem como de estratégias de capacitação adequadas à idade;
- iii) Implementação de programas de “tutoria” que envolvam adultos responsáveis e de confiança na vida das crianças identificadas como necessitando de apoio adicional além do proporcionado pelos seus cuidadores;

c) *Para famílias e comunidades:*

- i) Suportar os pais e cuidadores para compreenderem, para se empenharem e implementarem uma boa educação dos filhos, baseada no conhecimento dos direitos da criança, do desenvolvimento infantil e de técnicas de disciplina positiva, com o objetivo de apoiar a capacidade das famílias de

¹⁹ As orientações detalhadas patentes nas Diretrizes para os Cuidados Alternativos de Crianças ue devem também ser consideradas em cada fase.

- proporcionar cuidados às crianças num ambiente seguro;
 - ii)** Prestar serviços pré e pós-natais, programas de visita domiciliar, programas de desenvolvimento da primeira infância de qualidade e programas de geração de recursos para grupos desfavorecidos;
 - iii)** Reforçar as ligações entre os serviços de saúde mental, de tratamento de abuso de substâncias e os serviços de proteção das crianças;
 - iv)** Disponibilizar programas de recuperação e centros de apoio familiar para famílias que enfrentam circunstâncias especialmente difíceis;
 - v)** Fornecer abrigos e centros de crise para pais (principalmente mulheres) que foram alvo de violência em casa e suas crianças;
 - vi)** Prestar assistência à família através da adoção de medidas que promovam a unidade familiar e que garantam às crianças o pleno exercício e gozo dos seus direitos em contextos privados, abstendo-se de interferir indevidamente nas relações privadas e familiares das crianças, dependendo das circunstâncias²⁰.
- d)** Para profissionais e instituições (Governo e sociedade civil):
- i)** Identificar oportunidades de prevenção e nortear políticas e práticas com base em estudos de investigação e na recolha de dados;
 - ii)** Implementar, por meio de um processo participativo, políticas e procedimentos de proteção da criança, códigos de ética profissional e padrões de cuidados baseados nos direitos;
 - iii)** Prevenir a violência em ambientes de cuidado e de justiça, *inter alia*, desenvolvendo e implementando serviços baseados na comunidade, de modo a utilizar a institucionalização e a detenção apenas como último recurso e somente se for no melhor interesse da criança.

48. Identificação²¹. Inclui a identificação de fatores de risco para determinados indivíduos ou grupos de crianças e de cuidadores (a fim de desencadear iniciativas de prevenção específicas) e a identificação de sinais existentes de maus-tratos reais (de modo a desencadear uma intervenção adequada o mais cedo possível). Tal requer que todas as pessoas que entrem em contato com crianças estejam informadas sobre os fatores de risco e indicadores de todas as formas de violência, tenham recebido orientação sobre como interpretar esses indicadores e tenham o conhecimento, a vontade e a capacidade necessários para tomar a ação apropriada (incluindo providenciar proteção de emergência). Às crianças, devem ser proporcionadas tantas oportunidades quanto possível para sinalizar problemas emergentes antes de atingirem um estado de crise, e aos adultos que reconheçam e ajam sobre tais problemas, mesmo que a criança não peça ajuda explicitamente. É necessária uma vigilância especial quando se trata de grupos marginalizados de crianças que se tornam particularmente vulneráveis devido aos seus métodos alternativos de comunicação, à sua imobilidade e/ou à percepção de que são incompetentes, tais como as crianças com deficiência. A estas crianças, devem ser providenciadas adaptações razoáveis para garantir que são capazes de comunicar e de sinalizar os problemas em condições de igualdade com as outras crianças.

49. Relatórios²². O Comité recomenda vivamente que todos os Estados Partes desenvolvam mecanismos de apoio seguros, bem divulgados, confidenciais e acessíveis para que as crianças, os seus representantes legais e outras pessoas denunciem a violência contra as crianças, incluindo através da utilização de linhas diretas gratuitas, 24 horas por dia, e de outras TIC. A implementação de mecanismos de denúncia inclui: (a) fornecer informação apropriada para facilitar a apresentação de queixas; (b) participação em investigações e processos judiciais; (c) desenvolver protocolos apropriados para diferentes circunstâncias e amplamente divulgados às crianças e ao público em geral; (d) estabelecer os serviços de apoio associados, dirigidos a crianças e famílias; e (e) formação e prestação de apoio contínuo aos profissionais para receberem e darem o devido encaminhamento à informação recebida através de sistemas de reporte. Os mecanismos de denúncia devem ser conjugados com, e devem apresentar-se como, serviços orientados para a ajuda que oferecem apoio social e de saúde pública, em vez de se constituírem como desencadeadores de respostas essencialmente punitivas. O direito das crianças a serem ouvidas e a terem as suas opiniões seriamente consideradas deve ser respeitado. Em todos os países, o reporte de casos, suspeitas ou risco de violência deve, no mínimo, ser exigida por profissionais que trabalham diretamente com crianças. Quando as denúncias são feitas de boa-fé, devem existir processos que assegurem a proteção do profissional que procedeu às mesmas.

50. Denúncia. A pessoa que recebe a denúncia deve ter orientação e formação claras sobre quando e como a encaminhar para a entidade responsável pela coordenação da resposta. Em seguida, os encaminhamentos in-

²⁰ Comité dos Direitos Humanos, Comentário Geral n.º 17 (1989) sobre os direitos da criança; Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Olsson vs. Sweden* (N.º 1), Julgamento de 24 de março de 1988, Série A, n.º 130, parágrafo 81; Tribunal Interamericano dos Direitos Humanos, *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Julgamento sobre os Méritos, 10 de janeiro de 1989, Série C, n.º 3, parágrafo 172.

²¹ Os parágrafos 48 e seguintes também podem aplicar-se a processos nos sistemas informais e comuns de justiça.

²² Ver também as Diretrizes da Justiça sobre Assuntos envolvendo Crianças Vítimas e Testemunhas de Crimes.

tersetoriais podem ser feitos por profissionais formados e outro pessoal qualificado quando se constatar que as crianças necessitam de proteção (imediata ou de longo prazo) e de serviços de apoio especializados. Os profissionais que trabalham no sistema de proteção da criança necessitam receber formação em cooperação interagências e em protocolos de colaboração. O processo envolverá: (a) uma avaliação participativa e multidisciplinar das necessidades de curto e longo prazo da criança, cuidadores e família, que convida a criança a dar as suas opiniões e as tem em devida consideração, bem como às dos cuidadores e às da família; (b) partilha dos resultados da avaliação com a criança, cuidadores e família; (c) encaminhamento da criança e família para os serviços competentes para atender a essas necessidades; e (d) acompanhamento e avaliação da adequabilidade da intervenção.

51. Investigação. A investigação de casos de violência relatados pela criança, por um representante legal ou por uma terceira parte deve ser realizada por profissionais qualificados, com formação específica e abrangente, e requer uma abordagem baseada nos direitos da criança e sensível à criança. Procedimentos de investigação rigorosos, mas sensíveis à criança, ajudarão a garantir que a violência é corretamente identificada e ajudarão a fornecer evidências para processos administrativos, civis, criminais e de proteção à criança. Deve ser tomado extremo cuidado para evitar sujeitar a criança a dano adicional através do processo de investigação. Para este propósito, todas as partes são obrigadas a convidar e a dar a devida importância às opiniões da criança.

52. Tratamento. O “tratamento” é um dos muitos serviços necessários para “promover a recuperação física e psicológica e a reintegração social” de crianças que foram alvo de violência e deve realizar-se “num ambiente que promova a saúde, o respeito por si próprio e a dignidade da criança» (artigo 39.º). A este respeito, há que prestar atenção: (a) a convidar a criança a dar as suas opiniões e dar-lhes a devida importância; (b) à segurança da criança; (c) à possível necessidade da sua colocação segura imediata; e (d) às previsíveis influências de potenciais intervenções no bem-estar, saúde e desenvolvimento a longo prazo da criança. Podem ser necessários serviços e apoio médicos, de saúde mental, sociais e jurídicos para as crianças após a identificação do abuso, bem como serviços de acompanhamento a longo prazo. Uma gama completa de serviços deve ser disponibilizada, incluindo conferências em família e outras práticas semelhantes. Também são necessários serviços e tratamento para perpetradores de violência, especialmente perpetradores infantis. As crianças que são agressivas para com outras crianças têm sido muitas vezes privadas de um ambiente familiar e comunitário cuidador. Estas crianças devem ser consideradas vítimas das condições em foram criadas, que as imbuíram de frustração, ódio e agressão. As medidas educativas devem ter prioridade e ser dirigidas para melhorar as suas atitudes, competências e comportamentos pró-sociais. Simultaneamente, as condições de vida destas crianças devem ser examinadas, por forma a promover o seu cuidado e apoio e o de outras crianças da família e do bairro. Em termos de crianças que causam dano a si próprias, reconhece-se que este comportamento é resultado de um sofrimento psicológico grave e pode resultar de violência exercida por outros. A automutilação não deve ser criminalizada. As intervenções devem ser de apoio e não punitivas.

53. Acompanhamento. Devem estar sempre claros os seguintes aspetos: (a) quem tem a responsabilidade pela criança e pela família, desde a denúncia e respetivo encaminhamento até ao acompanhamento; (b) os objetivos de qualquer ação tomada – que deve ser plenamente discutida com a criança e com outros atores relevantes; (c) os detalhes, prazos para implementação e duração proposta de quaisquer intervenções; e (d) mecanismos e datas para revisão, monitorização e avaliação das ações. A continuidade entre as fases de intervenção é essencial e pode ser mais bem alcançada através de um processo de gestão de casos. Uma ajuda eficaz requer que as ações, uma vez decididas através de um processo participativo, não sejam sujeitas a atrasos indevidos. O acompanhamento deve ser entendido no contexto do artigo 39.º (recuperação e reintegração), do artigo 25.º (revisão periódica do tratamento e das colocações), do n.º 2 do artigo 6.º (direito ao desenvolvimento) e do artigo 29.º (objetivos de educação que apresentem intenções e aspirações de desenvolvimento). O contacto da criança com ambos os pais deve ser assegurado em conformidade com o n.º 3 do artigo 9, a menos que seja contrário ao interesse superior da criança.

54. Envolvimento judicial.²³ Em todos os momentos e em todos os casos, o devido processo deve ser respeitado. Em particular, a proteção e o desenvolvimento futuro da criança e do seu interesse superior (e o interesse superior de outras crianças quando existe o risco de reincidência do perpetrador) devem constituir o principal objetivo da tomada de decisão, no que diz respeito à intervenção menos intrusiva que as circunstâncias justificarem. O Comité recomenda, ainda, o respeito pelas seguintes garantias:

- a) As crianças e os seus pais devem ser informados, pronta e adequadamente, pelo sistema de justiça ou por outras autoridades competentes (como a polícia, serviços de imigração, educativos, sociais ou de saúde);

²³ Ver também: Orientações do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre Justiça Amiga da Criança, adotadas em 17 de novembro de 2010; Diretrizes da Justiça sobre Assuntos envolvendo Crianças Vítimas e Testemunhas de Crimes; e Resolução 65/213 da Assembleia Geral.

- b) As crianças vítimas de violência devem ser tratadas de forma sensível e amigável da criança ao longo de todo o processo judicial, tendo em conta a sua situação pessoal, necessidades, idade, género, deficiência e nível de maturidade, com pleno respeito pela sua integridade física, mental e moral;
- c) O envolvimento judicial deve ser preventivo sempre que possível, proativamente incentivando comportamentos positivos e proibindo comportamentos negativos. O envolvimento judicial deve fazer parte de uma abordagem intersectorial coordenada e integrada, apoiando e facilitando outros profissionais a trabalhar com crianças, cuidadores, famílias e comunidades e facilitando o acesso à gama completa de serviços de cuidados e proteção da criança disponíveis;
- d) Em todos os procedimentos envolvendo crianças vítimas de violência, o princípio da celeridade deve ser aplicado, respeitando o Estado de Direito.

55. O envolvimento judicial pode consistir no seguinte:

- a) Respostas diferenciadas e mediadas, tais como conferência em família, mecanismos alternativos de resolução de conflitos, justiça restaurativa e acordos entre parentes (onde os processos são respeitadores dos direitos humanos, responsabilizáveis e geridos por profissionais qualificados);
- b) Intervenção dos tribunais juvenis ou de família levando a uma medida específica de proteção da criança;
- c) Procedimentos de direito penal, os quais ser estritamente aplicados para abolir a prática generalizada da impunidade *de jure* ou *de facto*, em particular dos atores do Estado;
- d) Processos disciplinares ou administrativos contra profissionais por comportamento negligente ou inadequado ao lidar com casos de suspeitas de maus-tratos a crianças (quer processos internos no contexto de organismos profissionais por violação de códigos de ética ou padrões de cuidado, quer processos externos);
- e) Ordens judiciais para assegurar a compensação e reabilitação de crianças que sofreram violência nas suas diversas formas.

56. Sempre que apropriado, devem ser criados tribunais juvenis ou de família especializados e procedimentos penais para crianças vítimas de violência. Tal poderia incluir o estabelecimento de unidades especializadas na polícia, no sistema judicial e no Gabinete do Procurador, com a possibilidade de providenciar adaptações no processo judicial visando assegurar uma participação igual e justa das crianças com deficiência. Todos os profissionais que trabalham com e para crianças e envolvidos em tais casos devem receber formação interdisciplinar específica sobre os direitos e necessidades das crianças de diferentes faixas etárias, bem como sobre os procedimentos que se lhes encontram adaptados. Ao implementar uma abordagem multidisciplinar, devem ser respeitadas as regras profissionais em matéria de confidencialidade. A decisão de separar uma criança de um ou de ambos os seus pais ou do seu ambiente familiar só deve ser tomada quando for do interesse superior da criança (artigo 9.º e n.º 1 do artigo 20.º). No entanto, em casos de violência em que os perpetradores são cuidadores primários, dentro das salvaguardas dos direitos da criança supramencionadas, e dependendo da gravidade e de outros fatores, as medidas de intervenção centradas no tratamento social e educacional são muitas vezes preferíveis a um envolvimento judicial puramente punitivo. Recursos eficazes devem ser disponibilizados, incluindo a compensação às vítimas, o acesso a mecanismos de ressarcimento e reparação e a mecanismos independentes de reclamação.

57. Procedimentos eficazes. Tais medidas de proteção, tal como mencionadas no n.º 1 e no n.º 2 do artigo 19.º, e conforme integradas numa abordagem de construção de sistemas (*cf* ponto 71), exigem “procedimentos eficazes” para garantir a sua aplicação, qualidade, relevância, acessibilidade, impacto e eficiência. Tais procedimentos devem incluir:

- a) Coordenação intersectorial, mandatada por protocolos e memorandos de entendimento, se necessário;
- b) O desenvolvimento e a implementação da recolha e análise sistemática e contínua de dados;
- c) O desenvolvimento e implementação de uma agenda de investigação; e
- d) O desenvolvimento de objetivos e indicadores mensuráveis em relação às políticas, processos e resultados para as crianças e famílias.

58. Os indicadores de resultados devem focar-se no desenvolvimento positivo e no bem-estar da criança como pessoa sujeito de direitos, além do foco restrito na incidência, prevalência e tipos ou extensão da violência. A análise sobre mortes de crianças, lesões críticas, inquéritos e revisões sistémicas também devem ser tidas em conta ao identificar as causas subjacentes à violência e ao recomendar ações corretivas. A pesquisa deve basear-se no acervo existente de conhecimentos internacionais e nacionais de proteção à criança e beneficiar da colaboração interdisciplinar e internacional, de modo a maximizar a complementaridade. (Ver também parágrafo 72 (j) sobre responsabilização quanto aos enquadramentos nacionais de coordenação).

V. Interpretação do artigo 19.º no contexto mais amplo da Convenção

59. Definição de uma abordagem de direitos da criança. O respeito pela dignidade, vida, sobrevivência, bem-estar, saúde, desenvolvimento, participação e não-discriminação da criança como uma pessoa sujeito de direitos deve ser estabelecido e defendido como o objetivo proeminente das políticas dos Estados Partes relativas às crianças. A melhor forma de o alcançar é respeitando, protegendo e cumprindo todos os direitos consagrados na Convenção (e nos seus Protocolos Facultativos). Tal exige uma mudança de paradigma em relação às abordagens de proteção da criança, nas quais as crianças são vistas e tratadas como «objetos» que necessitam de assistência e não como titulares de direitos, com direitos não negociáveis à proteção. Uma abordagem dos direitos da criança é aquela que promove a realização dos direitos de todas as crianças, tal como definidos na Convenção, desenvolvendo a capacidade dos titulares de deveres de cumprir as suas obrigações de respeitar, proteger e cumprir os direitos (artigo 4.º) e a capacidade dos titulares de direitos de reivindicar os seus direitos, sempre guiados pelos direitos à não-discriminação (artigo 2.º), à consideração do interesse superior da criança (n.º 1 do artigo 3.º), à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento (artigo 6.º) e respeito pelas opiniões da criança (artigo 12.º). As crianças também têm o direito a ser conduzidas e orientadas no exercício dos seus direitos, de acordo com o desenvolvimento das suas capacidades (artigo 5.º), pelos cuidadores, pais e membros da comunidade. Esta abordagem dos direitos da criança é holística e coloca ênfase no apoio aos pontos fortes e recursos da própria criança e de todos os sistemas sociais dos quais a criança faz parte: família, escola, comunidade, instituições, sistemas religiosos e culturais.

60. Artigo 2.º (não-discriminação). O Comité salienta que os Estados Partes devem tomar as medidas adequadas para garantir a todas as crianças o direito à proteção contra todas as formas de violência, «sem discriminação de qualquer tipo, independentemente da raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou outra, origem nacional, étnica ou social, propriedade, deficiência, nascimento ou outra situação da própria criança ou dos seus pais ou representante legal». Tal inclui a discriminação baseada em preconceitos relativamente a crianças vítimas de exploração sexual comercial, crianças em situações de rua ou crianças em conflito com a lei ou baseada no vestuário ou no comportamento das crianças. Os Estados Partes devem abordar a discriminação contra grupos vulneráveis ou marginalizados de crianças, tal como descrito no parágrafo 72 (g) do presente comentário geral, e desenvolver esforços proativos para garantir que essas crianças tenham assegurado o seu direito à proteção numa base de igualdade com todas as outras crianças.

61. Artigo 3.º (interesse superior da criança). O Comité salienta que a interpretação do interesse superior da criança deve ser coerente com toda a Convenção, incluindo a obrigação de proteger as crianças de todas as formas de violência. Não pode ser utilizado para justificar práticas, incluindo castigo corporal e outras formas de castigos cruéis ou degradantes, que entrem em conflito com a dignidade humana da criança e com o seu direito à integridade física. O juízo de um adulto sobre o interesse superior da criança não pode sobrepor-se à obrigação de respeitar todos os direitos da criança ao abrigo da Convenção. Em particular, o Comité sustenta que o interesse superior da criança é mais bem assegurado através:

- a) Da prevenção de todas as formas de violência e promoção de uma educação positiva da criança, enfatizando a necessidade de um enfoque na prevenção primária nos enquadramentos nacionais de coordenação;
- b) De investimento adequado em recursos humanos, financeiros e técnicos dedicados à implementação de um sistema integrado de proteção e apoio à criança baseado nos direitos da criança.

62. Artigo 6.º (vida, sobrevivência e desenvolvimento). A proteção contra todas as formas de violência deve ser considerada não só em termos do direito da criança à “vida” e à “sobrevivência”, mas também em termos do seu direito ao “desenvolvimento”, que deve ser interpretado de acordo com o objetivo global da proteção da criança. Assim, a obrigação do Estado Parte inclui uma proteção abrangente contra a violência e a exploração que colocaria em perigo o direito da criança à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento. O Comité espera que os Estados interpretem o «desenvolvimento» no seu sentido mais lato, como um conceito holístico, contemplando o desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral, psicológico e social da criança. As medidas de implementação devem visar o desenvolvimento ótimo de todas as crianças.

63. Artigo 12.º (direito a ser ouvido). O Comité considera que a participação das crianças promove a proteção e a proteção das crianças é fundamental para a sua participação. O direito da criança a ser ouvida começa desde logo com crianças de tenra idade, particularmente vulneráveis à violência. Um passo obrigatório em todas as etapas do processo de proteção das crianças deve consistir no convite a dirigir às crianças para que expressem as suas opiniões e na sua devida consideração. O direito da criança a ser ouvida tem especial relevância em situações de violência (cf comentário geral n.º 12 (2009) do Comité, parágrafo 118 e seguintes). No que diz respeito à família e à educação das crianças, o Comité afirmou que este direito desempenha um papel preventivo contra

todas as formas de violência em casa e na família. Além disso, o Comitê sublinha a importância da participação das crianças no desenvolvimento de estratégias de prevenção em geral e na escola, em particular, na eliminação e prevenção de *bullying* e de outras formas de violência na escola. As iniciativas e os programas destinados a reforçar as capacidades das próprias crianças para eliminar a violência devem ser apoiados. Uma vez que a experiência de violência é inerentemente fragilizadora, são necessárias medidas sensíveis para assegurar que as intervenções de proteção da criança não a tornam ainda mais vulnerável, mas antes contribuem positivamente para a sua recuperação e reintegração através de uma participação cuidadosamente suportada. O Comitê observa que os obstáculos à participação são enfrentados por grupos particularmente vulneráveis e/ou discriminados. A abordagem a estes obstáculos é especialmente relevante para a proteção da criança, uma vez que estas crianças se encontram, frequentemente, entre as mais afetadas pela violência.

64. Os dois artigos seguintes da Convenção também comportam uma relevância abrangente, o que lhes confere um significado especial para a aplicação do artigo 19.º

65. Artigo 4.º (medidas necessárias). O artigo 4.º obriga os Estados Partes a tomar as medidas necessárias para implementar todos os direitos da Convenção, incluindo o artigo 19.º Ao aplicar o artigo 4.º da Convenção, deve-se notar que o direito à proteção contra todas as formas de violência descritas no artigo 19.º é um direito civil e liberdade. A implementação do artigo 19.º é, portanto, uma obrigação imediata e incondicional dos Estados Partes. À luz do artigo 4.º, quaisquer que sejam as suas circunstâncias económicas, os Estados são obrigados a tomar todas as medidas possíveis para a realização dos direitos da criança, prestando especial atenção aos grupos mais vulneráveis (*cf* comentário geral n.º 5, parágrafo 8, do Comitê). O artigo sublinha que os recursos disponíveis devem ser utilizados na sua máxima extensão.

66. Artigo 5.º (orientação e conselhos compatíveis com o desenvolvimento das capacidades). A implementação do artigo 19.º exige o reconhecimento da, e o apoio à, importância primordial dos pais, famílias alargadas, representantes legais e membros da comunidade na prestação de cuidados e proteção das crianças e na prevenção da violência. Esta abordagem é coerente com o artigo 5.º, que promove o respeito pelas responsabilidades, direitos e deveres dos cuidadores para proporcionar à criança orientação e conselhos adequados ao exercício, por aquela, dos direitos que lhe são reconhecidos na Convenção (incluindo o artigo 19.º), de uma forma consistente com o desenvolvimento das suas capacidades. [Ver também o parágrafo (d) sobre a primazia das famílias no contexto dos enquadramentos nacionais de coordenação e outros artigos relevantes para as famílias].

67. Outros artigos relevantes. A Convenção contém numerosos artigos que se referem explícita ou implicitamente à violência e à proteção da criança. O artigo 19.º deve ser lido em conjugação com estes artigos. Estas referências abrangentes demonstram a necessidade de ter em conta a ameaça generalizada à implementação dos direitos da criança através da violência em todas as suas formas e de assegurar a proteção das crianças em todas as situações da sua vida e do seu desenvolvimento.

VI. Enquadramento nacional de coordenação sobre a violência contra as crianças

68. Para além dos planos nacionais de ação. O Comité reconhece que muitos dos planos nacionais de ação adotados pelos Estados Partes para implementar os direitos da criança incluem medidas para proibir, prevenir e eliminar todas as formas de violência contra as crianças. Tais planos de ação, ao mesmo tempo que contribuem para que as crianças desfrutem mais dos seus direitos, têm, todavia, enfrentado muitos desafios à sua implementação, monitorização, avaliação e acompanhamento. Por exemplo, estão frequentemente pouco relacionados com a política global de desenvolvimento, programas, orçamento e mecanismos de coordenação. A fim de estabelecer um instrumento mais viável e flexível, o Comité propõe um «enquadramento de coordenação sobre a violência contra as crianças» para todas as medidas baseadas nos direitos da criança que visam proteger as crianças da violência em todas as suas formas, bem como apoiar um ambiente protetor²⁴. Este enquadramento de coordenação pode ser utilizado em vez de planos nacionais de ação quando estes ainda não existam ou quando se revelem difíceis de gerir. Quando os planos nacionais de ação já estão a ser efetivamente implementados, o enquadramento de coordenação pode ser útil para complementar esses esforços, estimular o debate e gerar novas ideias e recursos para melhorar o seu funcionamento.

69. Enquadramento de coordenação nacional sobre a violência contra as crianças. Este enquadramento de coordenação pode proporcionar um quadro comum de referência e um mecanismo de comunicação entre os ministérios das várias áreas governativas e também entre o Estado e os atores da sociedade civil a todos os níveis, no que diz respeito à multiplicidade de medidas necessárias e em cada fase de intervenção identificada no artigo 19.º. Pode promover a flexibilidade e a criatividade e permitir o desenvolvimento e a implementação de iniciativas lideradas simultaneamente pelo Governo e pela comunidade, mas que, no entanto, estão contidas num quadro global coeso e coordenado. Em recomendações e comentários gerais anteriores, incluindo no seu comentário geral n.º 5 sobre medidas gerais de implementação, o Comité já instou os Estados Partes a desenvolverem planos e estratégias para aspetos específicos da Convenção (por exemplo, justiça juvenil ou primeira infância). É neste contexto que o Comité recomenda o desenvolvimento de um quadro nacional de coordenação para a proteção contra todas as formas de violência, incluindo medidas de prevenção abrangentes.

70. Diferentes pontos de partida. O Comité reconhece que a proteção das crianças contra todas as formas de violência constitui um grande desafio na maioria dos países e que os Estados Partes estão a conceber e a aplicar medidas a partir de pontos muito diferentes, em termos das infraestruturas jurídicas, institucionais e de serviços existentes, dos costumes culturais e das competências profissionais, bem como de níveis de recursos.

71. O processo de desenvolvimento de um enquadramento de coordenação nacional. Não existe um modelo único para tais quadros de coordenação para estar livre de todas as formas de violência. Alguns países investiram num sistema discreto de proteção das crianças, enquanto outros preferem integrar as questões da proteção nos sistemas convencionais de implementação dos direitos das crianças. A experiência mostra que o processo de desenvolvimento de um sistema é essencial para o sucesso da sua implementação. Uma facilitação competente é necessária para assegurar a participação e a apropriação por parte de representantes de alto nível de todos os grupos interessados, possivelmente através de um grupo de trabalho multidisciplinar com poder de decisão adequado, que se reúna regularmente e que esteja preparado para ser ambicioso. Um sistema de prevenção e proteção contra todas as formas de violência deve basear-se nos pontos fortes das estruturas, serviços e organizações formais e informais existentes. As lacunas devem ser identificadas e preenchidas com base nas obrigações descritas no artigo 19.º e na Convenção de forma mais ampla, bem como noutros instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos, e apoiadas pelas orientações contidas no estudo das Nações Unidas sobre a violência contra crianças, pelo presente comentário geral e por apoios adicionais à implementação. O planeamento nacional deve ser um processo transparente e inclusivo, com total divulgação ao público em geral e garantia do envolvimento do Governo, ONG, investigadores, profissionais, pais e crianças. Deve ser acessível e compreensível para crianças e adultos. O quadro nacional de coordenação deve ser totalmente orçamentado e financiado, incluindo recursos humanos e técnicos, e apresentado, se possível, no âmbito do orçamento nacional da criança.

72. Elementos a integrar nos enquadramentos nacionais de coordenação. Todas as medidas (legislativas, administrativas, sociais e educativas) e fases de intervenção (ao longo do processo, desde a prevenção até à recuperação e reintegração) devem integrar os seguintes elementos:

- a) *Abordagem dos direitos da criança.* Esta abordagem baseia-se na declaração da criança como sujeito de direitos e não como mero beneficiário de atividades benevolentes de adultos. Inclui o respeito e o in-

²⁴ Ver também as Recomendações gerais do perito independente para o estudo das Nações Unidas sobre violência contra crianças (A/61/299), parágrafo 96.

centivo à consulta e à cooperação com as crianças, bem como à sua participação na conceção, aplicação, acompanhamento e avaliação do quadro de coordenação e das medidas específicas nele previstas, tendo em conta a idade e a fase de desenvolvimento da criança ou das crianças;

- b)** *As dimensões de género da violência contra as crianças.* Os Estados Partes devem assegurar que as políticas e medidas tenham em conta os diferentes riscos enfrentados por raparigas e rapazes em relação às várias formas de violência em vários contextos. Os Estados devem abordar todas as formas de discriminação de género como parte de uma estratégia abrangente de prevenção da violência. Isso inclui abordar estereótipos de género, desequilíbrios de poder, desigualdades e discriminação que apoiam e perpetuam o uso de violência e coerção em casa, na escola e nos ambientes educacionais, nas comunidades, no local de trabalho, nas instituições e na sociedade em geral. Homens e rapazes devem ser ativamente incentivados como parceiros estratégicos e aliados e, juntamente com mulheres e raparigas, devem ter oportunidades para aumentar o seu respeito mútuo e a sua compreensão sobre como eliminar a discriminação de género e as suas manifestações violentas;
- c)** *Prevenção primária (geral).* Cf no parágrafo 42 do presente comentário geral para mais detalhes;
- d)** *A posição primordial das famílias nas estratégias de prestação de cuidados e proteção das crianças.* As famílias (incluindo as famílias alargadas e outras formas de cuidados de tipo familiar) têm o maior potencial para proteger as crianças e prevenir a violência. As famílias também podem apoiar e empoderar as crianças para se protegerem a si próprias. A necessidade de fortalecer a vida familiar, apoiar as famílias e trabalhar com famílias com desafios deve, assim, ser uma atividade prioritária de proteção da criança em todas as fases de intervenção, em particular na prevenção (através do estabelecimento de bons cuidados infantis) e na intervenção precoce. Contudo, o Comité também reconhece que grande parte da violência sofrida pelas crianças, incluindo o abuso sexual, ocorre dentro do contexto familiar e sublinha a necessidade de intervir nas famílias se as crianças forem expostas à violência por membros da família;
- e)** *Resiliência e factores de proteção.* É de importância fulcral compreender a resiliência e os factores de proteção, ou seja, os pontos fortes e os apoios internos e externos que promovem a segurança pessoal e reduzem o abuso e a negligência e o seu impacto negativo. Os factores de proteção incluem famílias estáveis; promover a educação das crianças por adultos que satisfaçam as necessidades físicas e psicossociais da criança; disciplina positiva não-violenta; vinculação segura da criança a, pelo menos, um adulto; relações de apoio com pares e outros (incluindo professores); um ambiente social que promova atitudes e comportamentos pró-sociais, não-violentos e não-discriminatórios; níveis elevados de coesão social da comunidade; e redes sociais e ligações pró-sociais e de vizinhança prósperas;
- f)** *Factores de risco.* É necessário tomar medidas proactivas e talhadas para reduzir os factores de risco a que as crianças, a título individual ou em grupos, podem ser expostas em geral ou em contextos específicos. Tal inclui factores de risco parentais, como o abuso de substâncias, problemas de saúde mental e isolamento social, bem como factores de risco familiares, como a pobreza, o desemprego, a discriminação e a marginalização. A um nível universal, todas as crianças dos zero aos 18 anos são consideradas vulneráveis até à conclusão do seu crescimento e desenvolvimento neuronal, psicológico, social e físico. Os bebés e as crianças mais jovens correm maiores riscos devido à imaturidade do seu cérebro em desenvolvimento e à sua total dependência dos adultos. Tanto as raparigas como os rapazes estão em risco, mas a violência tem, frequentemente, uma componente de género;
- g)** *Crianças em situações potencialmente vulneráveis.* Os grupos de crianças que são mais suscetíveis de ser expostas à violência incluem, mas não se limitam a, crianças: que não vivem com os seus pais biológicos, mas em várias formas de cuidado alternativo; não registadas à nascença; em situações de rua; em conflito real ou percebido com a lei; com deficiências físicas, sensoriais, de aprendizagem, psicossociais e congénitas, adquiridas e/ou crónicas ou com problemas comportamentais graves; que são indígenas ou de outras minorias étnicas; de grupos religiosos ou linguísticos minoritários; lésbicas, gays, transgénero ou transexuais; em risco de práticas tradicionais nocivas; em casamentos precoces (particularmente raparigas, e especialmente, mas não exclusivamente, em casamentos forçados); em trabalho infantil perigoso, incluindo nas piores formas; que estão em trânsito como migrantes ou refugiados ou que estão deslocados e/ou traficados; que já foram alvo de violência; que experienciam e testemunham violência em casa e nas comunidades; em ambientes urbanos socioeconómicos desfavorecidos, onde é fácil o acesso a armas, drogas e álcool; que vivem em áreas propensas a acidentes ou desastres ou em ambientes tóxicos; que são afetadas ou que estão elas próprias infetadas pelo vírus do HIV/SIDA; que estão desnutridas; cuidadas por outras crianças; que são elas próprias cuidadoras e chefes de família; nascidas de pais cuja idade é inferior a 18 anos; que são indesejadas, nascidas prematuramente ou de um parto múltiplo; hospitalizadas com supervisão ou contacto inadequado com cuidadores; ou expostas às TIC sem salvaguardas adequadas, supervisão ou capacitação para se protegerem. As crianças em situações de emergência são extremamente vulneráveis à violência quando, em consequência de conflitos sociais

e armados, desastres naturais e outras emergências complexas e crônicas, os sistemas sociais colapsam e ficam separadas dos seus cuidadores e os ambientes de cuidado e segurança são afetados ou mesmo destruídos;

- h)** *Alocação de recursos.* Os recursos humanos, financeiros e técnicos necessários nos diferentes setores devem ser alocados na medida máxima dos recursos disponíveis. Devem ser desenvolvidos e implementados mecanismos robustos de monitorização para assegurar a responsabilização no que diz respeito à atribuição de orçamentos e à sua utilização eficiente;
- i)** *Mecanismos de coordenação.* Os mecanismos devem ser explicitamente delineados para assegurar uma coordenação eficaz a nível central, regional e local entre os diferentes setores e com a sociedade civil, incluindo a comunidade de investigação empírica. Estes mecanismos devem ser apoiados pelas medidas administrativas descritas *supra*;
- j)** *Responsabilização.* Deve garantir-se que os Estados Partes, as entidades e organizações nacionais e locais e as partes interessadas relevantes da sociedade civil estabeleçam e apliquem de forma proativa e cooperativa padrões, indicadores, ferramentas e sistemas de monitorização, indicadores de medida e avaliação para cumprir as suas obrigações e compromissos de proteger as crianças da violência. O Comité tem consistentemente expressado o seu apoio a sistemas de responsabilização, incluindo, em particular, por meio da recolha e análise de dados, construção de indicadores, monitorização e avaliação, bem como do apoio a instituições independentes de direitos humanos. O Comité recomenda que os Estados Partes publiquem um relatório anual sobre os progressos realizados quanto à proibição, prevenção e eliminação da violência, o submetam ao Parlamento para consideração e discussão, e convidem todas as partes interessadas relevantes a responder à informação nele contida.

VII. Recursos para a implementação e necessidade de cooperação internacional

73. Obrigações dos Estados Partes. À luz das obrigações dos Estados Partes nos termos dos artigos 4.º e 19.º, entre outros, o Comité considera que limitações de recursos não podem justificar o facto de um Estado Parte não tomar quaisquer medidas ou medidas suficientes exigidas para a proteção da criança. Os Estados Partes são, deste modo, instados a adotar enquadramentos de coordenação abrangentes, estratégicos e calendarizados para o cuidado e proteção da criança. Em particular, o Comité salienta a necessidade de consultar as crianças no desenvolvimento destas estratégias, quadros e medidas.

74. Fontes de apoio. No contexto dos diferentes pontos de partida destacados no parágrafo 70, e no entendimento de que os orçamentos a nível nacional e descentralizado devem ser a principal fonte de financiamento para as estratégias de cuidado e proteção da criança, o Comité chama a atenção dos Estados Partes para as possibilidades de cooperação e assistência internacional referidas nos artigos 4.º e 45.º da Convenção. O Comité apela aos seguintes parceiros para que apoiem, financeira e tecnicamente, programas de proteção da criança, incluindo formação, que tenham plenamente em conta os requisitos estipulados no artigo 19.º, bem como a Convenção no seu todo²⁵: Estados Partes que disponibilizam cooperação para o desenvolvimento; instituições doadoras (incluindo o Banco Mundial, fontes privadas e Fundações); agências e organizações das Nações Unidas; e outros organismos e organizações internacionais e regionais. Este apoio financeiro e técnico deve ser prestado de forma sistemática, através de parcerias fortes e equitativas, a nível nacional e internacional. Os programas de proteção baseados nos direitos da criança devem ser um dos principais componentes da assistência ao desenvolvimento sustentável nos países que recebem assistência internacional. O Comité também incentiva essas entidades a continuarem a trabalhar com o Comité, com o Representante Especial do Secretário-Geral sobre a Violência contra Crianças e outros mecanismos internacionais e regionais de direitos humanos para promover o alcance deste objetivo.

75. Recursos necessários a nível internacional. É igualmente necessário investimento nas seguintes áreas, a nível internacional, para assistir os Estados Partes no cumprimento das suas obrigações em relação ao artigo 19.º:

- a) Recursos humanos: melhor comunicação, cooperação e intercâmbio individual no seu de, e entre, associações profissionais (por exemplo, médicos, saúde mental, segurança social, jurídico, educação, maus-tratos infantis, académicos/investigação, direitos da criança e organizações/instituições de formação); melhor comunicação e cooperação no seu de, e entre, grupos da sociedade civil (por exemplo, comunidades de investigação, ONG, organizações lideradas por crianças, organizações religiosas, organizações de pessoas com deficiência, grupos comunitários e de jovens, e especialistas individuais envolvidos no desenvolvimento e intercâmbio de conhecimentos e práticas);
- b) Recursos financeiros: melhor coordenação, monitorização e avaliação da ajuda dos doadores; maior desenvolvimento de análises financeiras e de capital humano para que economistas, investigadores e Estados Partes possam calcular todos os custos de implementação de sistemas holísticos de proteção à criança (com ênfase na prevenção primária) *versus* os custos de gestão do impacto direto e indireto (inclusive intergeracional) da violência a nível individual, comunitário, nacional e mesmo internacional; e revisões pelas instituições financeiras internacionais das suas «políticas e atividades para ter em conta o impacto que possam ter nas crianças»²⁶;
- c) Recursos técnicos: indicadores, sistemas, modelos (incluindo modelo de legislação), ferramentas, diretrizes, protocolos e padrões de prática baseados em evidências para uso por comunidades e profissionais, com orientação sobre a sua adaptação a diferentes contextos; uma plataforma para partilha e acesso sistemático à informação (conhecimento e prática); clareza e transparência universalmente estabelecidas na orçamentação para os direitos da criança e para a proteção da criança, bem como na monitorização dos resultados da proteção da criança durante os ciclos ascendentes e descendentes das economias e circunstâncias desafiadoras (a assistência técnica deve ser estabelecida ao longo do tempo, por meio de informações, modelos e formação relacionados).

76. Cooperação transfronteiriça regional e internacional. Para além da ajuda ao desenvolvimento, a cooperação é igualmente necessária para abordar questões de proteção das crianças que ultrapassam as fronteiras nacionais, como, por exemplo: a circulação transfronteiriça de crianças – não acompanhadas ou com as suas famílias – quer voluntariamente, quer sob coação (por exemplo, devido a conflitos, fome, catástrofes naturais

²⁵ Cf comentário geral n.º 5 (parágrafos 61, 62 e 64) sobre: a necessidade da integração dos direitos da criança na cooperação internacional e na assistência técnica; a necessidade de que essa cooperação e assistência sejam orientadas e promovam plenamente a implementação da Convenção; a atribuição de uma parte substancial da ajuda e assistência internacionais especificamente às crianças; e a necessidade de documentos estratégicos de redução da pobreza e abordagens setoriais ao desenvolvimento que incluam um forte enfoque nos direitos da criança.

²⁶ A/61/299, parágrafo 117.

ou epidemias) que podem pôr as crianças em risco; o tráfico transfronteiriço de crianças para fins de trabalho, exploração sexual, adoção, tráfico de órgãos ou outros fins; os conflitos transfronteiriços que podem comprometer a segurança de uma criança e o seu acesso a sistemas de proteção, mesmo que aquela permaneça no país de origem; e as catástrofes que afetam simultaneamente vários países. Pode ser necessária legislação, políticas, programas e parcerias específicas para proteger as crianças afetadas por questões transfronteiriças de proteção da criança (por exemplo, cibercrime e ações penais extraterritoriais contra aqueles que abusam sexualmente de crianças através de viagens e turismo e traficantes de famílias e de crianças), quer estas crianças se encontrem em regimes de cuidados tradicionais ou onde o Estado é o cuidador *de facto*, como no caso de crianças não acompanhadas.