

A CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA EM SEU DÉCIMO ANIVERSÁRIO: AVANÇOS, EFETIVIDADE E DESAFIOS

Anderson Pereira de Andrade
Promotor de Justiça MPDFT

1. INTRODUÇÃO

Às portas do século XXI, cada vez é maior o empenho do homem para tornar realidade o sonho de Justiça em cada pedaço do nosso planeta. Sem nenhuma dúvida, instrumento privilegiado para a consecução deste projeto é o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Nascido a partir dos conflitos que confrontaram nações no século passado, seu lento desenvolvimento inicial, impulsionado pela criação de normas internacionais destinadas a acabar com o flagelo da escravidão, contrasta com o ritmo ágil e a ênfase aos direitos humanos das últimas décadas, culminando com a recente criação da Corte Penal Internacional.

Nos dias de hoje é bastante significativo o número de instrumentos internacionais à disposição dos povos do planeta. Os tratados firmados pelas diversas nações, mais que as simples declarações, as obrigam a assumir compromissos objetivos com respeito aos direitos fundamentais do homem. Nesse âmbito nenhum tratado teve tanta e tão imediata acolhida quanto a Convenção sobre os Direitos da Criança. Há dez anos, dia 20 de novembro de 1989, a Assembléia Geral das Nações Unidas adotou por unanimidade a Convenção, que entrou em vigor no dia 2 de setembro de 1990, um mês depois de ter sido ratificada pelo vigésimo Estado. O Brasil firmou a Convenção em 26 de janeiro de 1990. A ratificação pelo Congresso Nacional veio em 14-9-1990, por meio do Decreto Legislativo nº 28. Desde 1997 a Convenção conta com 191 Estados-Parte. Estados Unidos e Somália são os únicos países que negam aceitação às normas internacionais referentes aos direitos da infância e da juventude.

Entretanto, a simples ratificação ou adesão à Convenção não significam por si mesmas a garantia dos direitos nela inscritos, afirmativa cuja comprovação não demanda grandes esforços de pesquisa. O consenso verificado para a aprovação de um

Convênio generoso ao reconhecer direitos, pode ter sido obtido em detrimento do estabelecimento de mecanismos de controle e vigilância sobre o cumprimento, pelos Estados, das medidas acordadas. De qualquer sorte, e especialmente naquele âmbito do que denominou Bobbio a *função promocional do Direito*, a Convenção vem cumprindo seu papel de maneira inegável, sendo sua influência perceptível em todo o mundo, nos diversos âmbitos onde convoca os Estados a centrar seus esforços em prol dos cidadãos do terceiro milênio.

O presente estudo pretende refletir sobre a Convenção, dez anos após sua assinatura e sob o prisma de sua efetividade, do seu mecanismo de controle, o Comitê de Defesa da Criança, situando-o no marco no qual se inscreve o sistema internacional de tratados de Direitos Humanos. Estudando e entendendo este mecanismo, no intuito de aperfeiçoá-lo para fortalecê-lo em seus objetivos, se estará promovendo os direitos elencados na Convenção sobre os Direitos da Criança e pugnando por sua efetivação.

2. PRECEDENTES DA CONVENÇÃO

O reconhecimento da criança como sujeito de direitos foi tarefa que consumiu vários milênios. Desde os egípcios e mesopotâmios, passando pelos romanos e gregos, até os povos medievais europeus, não se considerava a infância como merecedora de proteção especial e sim todo o contrário. Os meninos e especialmente as meninas foram durante séculos objeto das mais variadas crueldades, desumanidades e autoritarismos. Historicamente, a luta pela atribuição de autonomia e direitos à criança e ao adolescente constituiu-se em uma travessia das sociedades rumo ao reconhecimento a estes de direitos, tais como os atribuídos aos adultos. Tal reconhecimento não implica a outorga de privilégios a ninguém, mas deverá ter sempre em conta a natural situação de fragilidade das crianças e adolescentes: seu paulatino desenvolvimento físico e mental.

A situação crítica vivida pela infância ainda no início deste século, agravada pelo flagelo que representou a Primeira Guerra Mundial, levou a Sociedade de Nações, precursora da atual ONU, a adotar a primeira Declaração em que se recolhiam os direitos da criança, no ano de 1924, conhecida como Declaração de Genebra. Tal Declaração — um texto breve e genérico, composto de cinco artigos —, não obstante a ausência de coercitividade, representou um marco inicial. Assentava as bases para o reconhecimento e proteção dos direitos da infância, além de cristalizar mudanças em relação à concepção sobre a autonomia e os direitos da criança e do adolescente. A Declaração de Genebra trazia à luz ademais o importante conceito denominado interesse superior da criança, mais tarde retomado e desenvolvido pela Convenção de 1989.

Após a Segunda Guerra Mundial, com a fundação da Organização das Nações Unidas, foi criado em seu âmbito, em 1947, o UNICEF — Fundo das Nações Unidas para a Infância, órgão especializado cuja missão fundamental é a defesa e a promoção dos direitos da criança. No ano seguinte foi aprovada a Declaração Universal dos Direitos do Homem, cujo § 2º do art. 25 trata especificamente da proteção à infância. Em 20 de novembro de 1959, a Assembléia Geral das Nações Unidas adotou uma nova Declaração dos Direitos da Criança. Esta se articula em dez princípios que buscam ampliar e atualizar a proteção oferecida pela Declaração de Genebra, além de incorporar novos parâmetros de proteção dos direitos humanos aplicáveis no âmbito da infância e da juventude. Também esse instrumento, importante na caminhada rumo ao pleno reconhecimento dos direitos da infância, carecia de mecanismos de efetividade, de garantias.

A comunidade internacional elegeu o ano de 1979 como o *Ano Internacional da Criança*. A repercussão do evento e uma proposta oferecida anteriormente pela delegação polonesa junto à ONU deram início às discussões que, 10 anos depois, iriam desembocar na assinatura da Convenção sobre os Direitos da Criança. O tempo requerido para a discussão do Tratado oferece uma noção das dificuldades encontradas pelos Estados para chegar a um texto de consenso,¹ que finalmente foi estabelecido, podendo a Convenção orgulhar-se hoje de ter mais firmas que aquelas que se agregam sob a bandeira da Organização das Nações Unidas.²

3. A CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA

A Convenção sobre os Direitos da Criança completou, aperfeiçoou e deu caráter vinculante à Declaração aprovada pelas Nações Unidas trinta anos antes. Ratificar a Convenção implica revisar a legislação nacional sobre infância e juventude para harmonizá-la com os dispositivos ali estatuídos. A Convenção se divide em quatro blocos: um detalhado preâmbulo com 4 artigos; uma primeira parte com princípios gerais e 36 artigos em que reconhece os direitos da criança e do adolescente; uma segunda parte com 4 artigos em que estabelece seu órgão de controle, o Comitê para os Direitos da Criança; e uma terceira parte, com 9 artigos, em que estabelece os mecanismos para as ratificações, adesões, reservas e emendas. Não será objeto deste sucinto trabalho a de-

1 As dificuldades encontradas pela proposta polonesa apresentada em 1978 podem ser explicadas pelo contexto político internacional da *guerra fria* vivido naquele momento. Somente com a substituição de Reagan por Bush em janeiro de 1989 e o processo que culminou com a queda do muro de Berlim, dias antes da assinatura da Convenção, passaria a existir um cenário mais tranquilo para a aprovação do tratado. Cfr. ALSTON, Philip. *The Best Interests of the Child*. Clarendon Press, Oxford, 1994, p. 6-7.

2 Efetivamente, há hoje 191 Estados firmantes da Convenção e 188 Estados vinculados à ONU.

talhada análise dos direitos estabelecidos na Convenção,³ contudo, algumas precisões devem ser feitas sobre o que consideramos o tema mais importante abordado pela Convenção, qual seja, o reconhecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais das crianças e dos adolescentes.⁴

3.1 A INFÂNCIA, A JUVENTUDE E OS DIREITOS SOCIAIS

O art. 4º da Convenção estabelece que os Estados-Parte adotarão todas as medidas administrativas, legislativas e de outra índole com vistas à *implementação* dos direitos ali reconhecidos. Afirma ainda que, com relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados-Parte adotarão essas medidas *utilizando ao máximo os re-*

3 A Convenção reconhece, em resumo, os seguintes direitos à criança e ao adolescente: direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento (art. 6º); direito ao nome e à nacionalidade (art. 7º); direitos a aspectos básicos da identidade – nome nacionalidade e laços familiares (art. 8º); direito de viver com seus pais ou de manter contato, caso seja separada de um ou de ambos (art. 9º); direitos de reunificação familiar (art. 10); obrigação do Estado de prevenir e solucionar seqüestros ou retenções de crianças no estrangeiro por um dos pais ou por terceiros (art. 11); direito de expressar sua opinião (art. 12); direito à liberdade de expressão (art. 13); direito à liberdade de pensamento, consciência e religião (art. 14); direito à liberdade de associação (art. 15); direito à proteção da privacidade (art. 16); direito à informação apropriada e obrigação do Estado de adotar medidas de proteção (art. 17); princípio de que os pais têm responsabilidade compartilhada na criação de seus filhos e que o Estado deverá apoiá-los nesta tarefa (art. 18); obrigação do Estado de proteger as crianças de todo tipo de maus-tratos perpetrados pelos pais, parentes ou outros responsáveis (art. 19); obrigação do Estado de proteger as crianças sem família (art. 20); adoção, de acordo com o interesse superior da criança (art. 21); proteção às crianças refugiadas (art. 22); direito das crianças deficientes a cuidados, educação e treinamento especiais (art. 23); direitos da criança a gozar o melhor padrão possível de saúde e serviços relacionados (art. 24); direito a reavaliação periódica das crianças colocadas em famílias temporárias ou permanentes ou em instituições (art. 25); direitos de todas as crianças de usufruírem da previdência social (art. 26); direito a um nível de vida adequado (art. 27); direito à educação (art. 28); metas da educação (art. 29); direito da criança de comunidades minoritárias e de populações indígenas de viver dentro de sua própria cultura (art. 30); direito ao lazer e atividades culturais (art. 31); direito a ser protegida contra a exploração econômica e o trabalho prejudicial ao seu desenvolvimento (art. 32); direito contra o envolvimento com narcóticos e psicotrópicos (art. 33); direito à proteção contra a exploração sexual e o abuso, incluída a prostituição e o envolvimento em pornografia (art. 34); obrigação do Estado de tomar todas as providências para evitar a venda, tráfico e seqüestro de crianças (art. 35); proteção contra todas as demais formas de exploração (art. 36); direitos fundamentais de garantia individual em sede processual (art. 37); normas de direito humanitário internacional de aplicação em caso de conflito armado, no que digam respeito às crianças (art. 38); obrigação do Estado de respeitar e de fazer respeitar a lei humanitária com respeito às crianças (art. 39); normas de Administração da Justiça Juvenil (art. 40); princípio de que se houver um padrão na legislação nacional ou em outro instrumento internacional aplicável, mais alto que os estabelecidos na Convenção, o padrão mais alto será utilizado.

4 Para uma boa apreciação sobre os direitos contidos na Convenção: O'DONNELL, Daniel. "A Convenção sobre os Direitos da Criança: estrutura e conteúdo", em www.abmp.org.br (página de internet da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça pela Infância e Juventude).

recursos disponíveis. Tal artigo, crucial para a aplicação da Convenção, propõe dois problemas, o da definição do que seja *implementação* e o da identificação do nível de gastos de cada Estado no sentido de cumprir o mandamento convencional *máximo dos recursos disponíveis*.

Quanto ao primeiro problema, apesar de não haver convergência na doutrina sobre um significado preciso, há consenso sobre não ser a implementação simplesmente a juridificação de uma vontade, a confecção de uma determinada legislação em um ou outro sentido. A palavra implementação, neologismo de origem anglo-saxônica, remete a um conjunto de medidas, não só legislativas, mas principalmente orçamentária, administrativa e política que, todas juntas, levam à concretização de um ou mais direitos. Como afirma o professor Manuel Calvo García: “A realização efetiva do direito regulativo exige, em primeiro lugar, a criação e colocação em funcionamento do âmbito jurídico-burocrático de intervenção que assuma o desenvolvimento dos programas e aplicação das normas de proteção e promoção de valores e fins sociais que obrigam a uma regulação cada vez mais complexa e a *mobilização* de amplos meios econômicos, institucionais, técnicos e humanos necessários para a realização dos fins e objetivos regulativos: dotações orçamentárias; elaboração e impulso de políticas públicas e programas de intervenção; criação e adaptação de aparatos e infra-estrutura de intervenção pública e semi-pública; incorporação de expertos; estabelecimento de controles e avaliações, etc. Este processo começa a ser denominado, quase de modo generalizado, *implementación*, embora não se observe acordo sobre o alcance do mesmo.”⁵

A segunda questão sublinhada se refere a um problema fortemente identificado na Convenção e em outros instrumentos jurídicos internacionais, qual seja, o da falta de compromisso efetivo dos Estados com a concretização dos direitos, especialmente os sociais, sob o argumento da falta de capacidade econômica. Em três momentos (arts. 4º, 23 e 27) a Convenção condiciona a adoção de medidas concretas em prol da infância à *existência de possibilidade* ou de *acordo com os recursos disponíveis*, em contradição com outros dispositivos do texto que estabelecem compromissos taxativos dos Estados. Esses fatos, somados ao problema de estarem os conceitos jurídicos na Convenção muitas vezes formulados de maneira indeterminada ou não-coercitiva, podem debilitá-la e dar margem a interpretações ambíguas.⁶

5 CALVO GARCÍA, Manuel. “Paradojas regulativas: las contradicciones del derecho en el estado intervencionista”, em JOSÉ AÑÓN, María; BEGALLI, Roberto; CALVO, Manuel y CASANOVAS, Pompeu (Orgs.), *Derecho y Sociedad*. Valencia, Tirant lo Blanch, 1998, p. 99-129.

6 Pode-se encontrar uma crítica mais detida à terminologia jurídica empregada na Convenção, em comparação a outros instrumentos internacionais em: PÉREZ VERA, Elisa. “El convenio sobre los Derechos del Niño”, em PECES-BARBA, Gregorio (Org.), *Garantía Internacional de los Derechos Sociales*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1990, p. 167-185.

A indevida divisão: direitos individuais, civis e políticos por um lado e direitos econômicos, sociais e culturais por outro é repetidamente negada no âmbito doutrinário, como manifestou taxativamente a *Declaração e o Programa de Ação de Viena*, aprovados pela Conferência Mundial de Direitos Humanos, dia 25 de junho de 1993: “Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis e interdependentes e estão relacionados entre si. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global e de maneira justa e equitativa, em pé de igualdade e dando a todos o mesmo peso”. Não se justifica portanto a ressalva feita pelo art. 4º ao limitar a adoção das medidas para implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais ao máximo de recursos disponíveis. Tal preceito pode estimular — e efetivamente é o que se tem visto —, que Estados deixem de cumprir seus mais mezinhos deveres frente à proteção à infância sob o simplório e pusilânime argumento da falta de recursos, tornando *letra morta* as disposições atinentes aos direitos sociais.⁷

4. O SISTEMA INTERNACIONAL DE TRATADOS DE DIREITOS HUMANOS

A evolução do Direito Internacional dos Direitos Humanos, de seus instrumentos, declarações, pactos e tratados, trouxe a exigência da criação de mecanismos de controle e garantia da efetividade dos direitos pactados. A necessidade de se dar coercitividade a esses textos possibilitou a construção de um sistema, ainda inacabado, de proteção dos direitos humanos no âmbito internacional. Tal sistema possui uma capacidade evolutiva potencialmente ilimitada, condicionada apenas pela soberania dos Estados, cada vez mais cöncios da conveniência de estar o exercício do poder soberano nacional submetido a limites jurisdicionais internacionais criteriosamente acordados.

A partir do momento em que firmam os tratados que prevêm determinados mecanismos de supervisão do cumprimento das medidas pactadas, os Estados vinculam-se a estes. Diversas são as formas de controle e garantia dos direitos estabelecidos nos tratados. Carlos Villán Durán esboça uma classificação do sistema internacional de proteção dos Direitos Humanos composta por dois grandes grupos: I. A proteção convencional dos direitos humanos; e II. A proteção extra-convencional dos direitos humanos. O primeiro grupo estaria subdividido em três: A. Mecanismos não contenciosos; B. Mecanismos quase-contenciosos; e C. A proteção judicial. O segundo grupo estaria subdividido em: A. O sistema de relatores especiais; B. As ações urgentes como mecanismo precursor de um mandado de segurança internacional; C. O Alto Comissa-

7 Sobre o tema, nossa posição está afirmada em trabalho publicado em outro número desta Revista: ANDRADE, Anderson Pereira de. “Os direitos econômicos, sociais e culturais no cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem”, *Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, Ano 6, nº 12 — julho/dezembro de 1998, p. 11-29.

riado das Nações Unidas para os Direitos Humanos; e D. O Conselho de Segurança e os Direitos Humanos.⁸

Comitês de expertos independentes encarregados de examinar os relatórios periodicamente enviados pelos Estados-Parte, como o Comitê para os Direitos da Criança previsto na Convenção sobre os Direitos da Criança, constituem-se em um dos procedimentos mais antigos estabelecidos pelo Direito Internacional e Villán Durán os classifica como *mecanismo não contencioso*. Além da Convenção, outros seis tratados considerados fundamentais prevêm tal organismo: o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial; a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Inumanas ou Degradantes.

Todos estes tratados têm órgãos de controle que, apesar da ausência da potestade sancionatória, tiveram um papel fundamental no desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos nas últimas décadas. Segundo o autor citado: “Uma vez ratificado o respectivo tratado, o Estado-Parte é obrigado a aceitar esse procedimento de controle como um elemento essencial do próprio tratado. Ademais, as disposições que regulam as funções do comitê encarregado de assumir as tarefas de controle não poderão ser objeto de reserva ou derrogação por parte dos Estados que queiram ser parte no tratado respectivo. A universalização deste procedimento depende, pois, do número de ratificações dos respectivos tratados.”⁹

Além dos Comitês, o Direito Internacional vem desenvolvendo outros mecanismos de supervisão, como as *Comunicações entre Estados* e as *Comunicações por particulares*. Três tratados possuem estes dois mecanismos de controle, plasmados nos três textos de maneira semelhante: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos,¹⁰

8 VILLÁN DURÁN, Carlos. “La protección de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas”, em MARINO MENÉNDEZ, Fernando M. (Ed.) *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*. Madrid, Universidad Carlos III-B.O.E., 1996, p. 25-56.

9 Op. cit., p. 35.

10 Dispõe o art. 41.1 do Pacto, que trata da *Comunicação entre Estados*: “Todo Estado-Parte do presente Pacto poderá declarar a qualquer momento que reconhece a competência do Comitê para receber e examinar as comunicações em que um Estado-Parte alegue que outro Estado Parte não cumpre as obrigações que lhe impõe este Pacto. As comunicações feitas em virtude do presente artigo somente serão admitidas e examinadas se forem apresentadas por um Estado-Parte que tenha declarado reconhecer com respeito a si mesmo a competência do Comitê. O Comitê não admitirá nenhuma comunicação relativa a um Estado-Parte que não haja feito tal declaração. As comunicações recebidas em virtude deste artigo tramitarão conforme o procedimento seguinte: (...)”

a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial¹¹ e a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Inumanas ou Degradantes.

Estes mecanismos, considerados como *quase-contenciosos* por Villán Durán, representam um avanço considerável na busca de uma maior efetividade para os instrumentos internacionais, apesar de sua patente insuficiência. Especialmente o sistema de comunicação por particulares vem sendo utilizado, já que mesmo estando previsto somente nos três tratados citados, milhares de cidadãos de todo o mundo recorrerem à ONU na esperança de encontrar remédio para os seus direitos que consideram violados. O autor citado assegura terem sido recebidas, de 1972 a 1988, 350 mil petições particulares, sendo que pouco mais de 400 tiveram tramitação. Afirma ainda: “A escassa aceitação pelos Estados do sistema facultativo de reconhecimento da competência dos respectivos Comitês para processar as queixas dos particulares, as rigorosas regras de admissibilidade pelas quais devem passar antes de ser conhecidas, a lentidão dos procedimentos e sua escassa disponibilidade (somente três das Convenções os prevêem), assim como sua tardia entrada em vigor (a partir de 1976), são os fatores mais evidentes do relativo fracasso desses mecanismos convencionais que não lograram alcançar um grau mínimo de universalização.”¹²

Por fim, deve-se fazer menção ao mecanismo previsto unicamente no art. 20 da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Inumanas ou Degradantes,¹³ outra possibilidade importante que se abre ao permitir que os expertos, membros do Comitê, verifiquem *in loco* a situação denunciada.

11 Dispõe o art. 14 da Convenção sobre a *Comunicação por particulares*: “Todo Estado-Parte poderá declarar a qualquer momento que reconhece a competência do Comitê para receber e examinar comunicações de pessoas ou grupos de pessoas compreendidas dentro de sua jurisdição, que alegarem ser vítimas de violações por parte desse Estado, de qualquer dos direitos estipulados na presente Convenção. O Comitê não receberá nenhuma comunicação referente a um Estado-Parte que não houver feito tal declaração.”

12 Op. cit., p. 51.

13 “Artigo 20. 1. O comitê, em caso de receber informação fiável que a seu juízo pareça indicar de forma fundamentada que se pratica sistematicamente a tortura no território de um Estado-Parte, convidará este Estado a cooperar no exame da informação e a tal fim apresentar observações com respeito à informação de que se trate. 2. Tendo em conta todas as observações que haja apresentado o Estado-Parte de que se trate, o Comitê poderá, se entende que está justificado, designar a um ou a vários de seus membros para que procedam a uma investigação confidencial e informem urgentemente ao Comitê. (...) 4. Depois de examinar as conclusões apresentadas pelo membro ou membros conforme o parágrafo 2º do presente artigo, o Comitê transmitirá as conclusões ao Estado-Parte de que se trate, junto com as observações ou sugestões que estime pertinentes em vista da situação.”

5. O COMITÊ PARA OS DIREITOS DA CRIANÇA¹⁴

O Comitê para os Direitos da Criança deu início aos seus trabalhos em 1991, sendo, segundo o art. 43 da Convenção, o órgão encarregado de examinar os progressos realizados no cumprimento das obrigações contraídas pelos Estados-Parte. O Comitê é integrado por dez expertos que são eleitos pelos Estados a cada dois anos. Os Estados podem apresentar um candidato escolhido entre seus cidadãos, mas estes exercerão suas funções a título pessoal.¹⁵ As reuniões do Comitê se celebram ordinariamente três vezes ao ano, em geral nos meses de janeiro, maio e setembro, no Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas, em Genebra, Suíça e têm uma duração de três semanas. A Assembléia Geral das Nações Unidas, por sua Resolução nº 50/155, de 21 de dezembro de 1995, aprovou uma emenda ao art. 43.2 da Convenção aumentando o número de membros do Comitê para dezoito, com o intuito de agilizar seus trabalhos. A emenda entrará em vigor tão logo seja ratificada por dois terços dos Estados-Parte.

5.1 OS TRABALHOS DO COMITÊ PARA OS DIREITOS DA CRIANÇA

O art. 44 da Convenção sobre os Direitos da Criança estabelece que os Estados-Parte se comprometam a apresentar ao Comitê relatórios — o primeiro em um prazo de dois anos a partir da data em que entrou em vigor para cada Estado-Parte e, a partir de então, a cada cinco anos —, sobre as medidas que tenham adotado com vistas a tornar efetivos os direitos reconhecidos na Convenção e sobre os progressos alcançados no desempenho desses direitos. Citado artigo aclara que os relatórios deverão indicar as circunstâncias e dificuldades existentes que afetem o grau de cumprimento das obrigações derivadas da Convenção. Estabelece, também, que o Comitê poderá pedir aos Estados-Parte mais informação relativa à aplicação da Convenção e apresentará, a cada dois anos, relatório à Assembléia Geral das Nações Unidas sobre suas atividades.

Em sua primeira sessão, em outubro de 1991 o Comitê aprovou um conjunto de diretrizes para ajudar os Estados-Parte a redigirem e estruturarem seus relatórios iniciais. Foi recomendado aos governos que elaborem seus relatórios de acordo com essas normas gerais. O enfoque principal deve ser a abordagem das dificuldades e obstáculos encontrados para a implementação da Convenção nos diferentes países. Pede-se que o informe esteja *orientado aos problemas* e seja autocrítico e se estimula aos Estados a

14 Algumas informações contidas neste capítulo foram obtidas na página da internet da Organização das Nações Unidas. (www.un.org)

15 O Brasil tem uma representante no Comitê, a Sra. Marília Sardemberg Zelner Gonçalves, funcionária do Min. das Relações Exteriores.

especificar as *prioridades de implementação* e os *desafios específicos para o futuro*. Ademais, devem ser subministrados com o relatório textos legais relevantes e dados estatísticos. Ao estabelecer esses procedimentos, o Comitê enfatizou a importância de instituir uma linha de diálogo com os representantes dos governos. Nesse contexto, deixou também clara a importância da cooperação com os organismos mais significativos das Nações Unidas e suas agências especializadas, assim como outras instituições de destacada atuação na defesa da infância e da juventude, como são as ONGs.

5.2 OS RELATÓRIOS DOS ESTADOS-PARTE

A principal função do Comitê, como dito, é analisar os relatórios remetidos pelos Estados-Parte. Em seus 8 anos de atividades, foram recebidos 169 relatórios pelo Comitê — 139 iniciais e 30 segundos relatórios periódicos, sendo que 110 foram examinados — 103 iniciais e 7 periódicos. Estes dados chamam a atenção para dois problemas: o primeiro, a lentidão do Comitê para examinar os relatórios que recebe; fato que se tenta solucionar com a emenda supracitada à Convenção, em processo de ratificação. O segundo é o que relata a funcionária do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, lotada no Comitê, Mara Rodríguez-Bustelo, em recente seminário: “...o mais grave problema, comum ao resto do sistema de tratados internacionais de direitos humanos, é o da falta de mecanismos apropriados para tratar a situação de Estados-Parte que não apresentam relatórios, apesar do compromisso assumido. Neste momento, faltam mais de cinquenta relatórios iniciais que deveriam ter sido apresentados. Destes, alguns com atrasos que ultrapassam sete anos e representam países tão povoados como o Brasil.”¹⁶ Nosso país ocupa mais uma vez um desonroso lugar no cenário internacional — inexplicavelmente, dadas as medidas, ao menos legislativas, tomadas em defesa da criança e do adolescente — ao recalçar em cumprir as normas da Convenção que assinou. Ao mesmo tempo, suprema contradição, envia representante que toma assento no Comitê.

5.3 AS SESSÕES DE ANÁLISES DOS RELATÓRIOS

O procedimento de análise dos relatórios se inicia com um grupo de trabalho do Comitê, que desenha as prioridades para uma análise preliminar e prepara as discussões com os representantes dos Estados-Parte. Ademais dos relatórios, o grupo de tra-

16 RODRÍGUEZ-BUSTELO, Marta. “La labor del Comité de Derechos del Niño”, en *Jornadas sobre 'Los Derechos de la Infancia y de la Juventud'*, Zaragoza, Universidade de Zaragoza, 4-5 de novembro de 1999, mimeo.

balho considera importante a informação encaminhada por outros organismos de direitos humanos e ONGs.

Os organismos das Nações Unidas e as agências especializadas tomam parte nas deliberações do grupo de trabalho e proporcionam informações. Com base na informação escrita recebida de ONGs, o Comitê freqüentemente convida essas organizações a participar dos encontros preparatórios sobre os relatórios dos Estados. O resultado dos grupos de trabalho anteriores às sessões é um *questionário de perguntas específicas*. Essa lista, que oferece uma indicação preliminar sobre os temas que o Comitê considera prioritários para a discussão, é enviada ao governo correspondente com um convite para participar da próxima sessão plenária do Comitê, na qual o relatório respectivo será examinado. Estimula-se o governo respectivo a responder às perguntas por escrito antes da sessão. O método dá a estes oportunidade de preparar-se para a discussão com o Comitê.

5.4 OBSERVAÇÕES FINAIS

Ao final de todo procedimento, o Comitê adota *observações finais*, que representam seu juízo e impressão acerca do relatório dos Estados-Parte. As observações finais devem ser amplamente divulgadas nos Estados e servir como ponto de partida para um debate nacional sobre como dar efetividade aos dispositivos da Convenção. As observações constituirão, a partir desse momento, um documento essencial: se esperará dos governos a execução das recomendações nelas contidas. Para tal desiderato, o papel da imprensa é fundamental, divulgando as conclusões do Comitê, cobrando dos Estados a sua execução e denunciando as transgressões aos direitos das crianças.

Além de identificar os problemas e instar os Estados-Parte a resolvê-los, o Comitê, de acordo com o art. 45.b da Convenção, poderá transmitir aos organismos especializados, ao UNICEF e a outros órgãos competentes os relatórios dos Estados-Parte que contenham uma solicitação de assessoramento ou assistência técnica, ou aqueles em que ele indique essa necessidade, junto com as observações e sugestões, caso existam, acerca dessas solicitações.

Uma inovação procedimental foi introduzida pelo Comitê em janeiro de 1993, quando recomendou à Assembléia Geral que esta requeresse ao Secretário-Geral a realização de um estudo sobre a proteção das crianças e adolescentes envolvidos em conflitos armados. Tal petição, consequência de um dia de estudos dedicados a este direito concreto, outra inovação implantada pelo Comitê, resultou no importante relatório preparado por Graça Machel. Desde então, foram promovidas várias discussões específicas sobre exploração econômica de crianças e adolescentes, direitos da infância no contexto familiar, direitos da menina, justiça juvenil e violência nos meios de comuni-

cação. Cada discussão temática é promovida uma vez ao ano e pode gerar uma investigação mais ampla. Também são promovidas discussões temáticas com o objetivo de fundamentar o trabalho de interpretação dos artigos da Convenção.

5.5 PROCEDIMENTOS URGENTES

A Convenção sobre os Direitos da Criança não estabelece um mecanismo de reclamação individual para a criança, o adolescente ou seus representantes. O Comitê pode, sem embargo, pedir aos Estados-Parte “maiores informações sobre a implementação da Convenção” (art. 44.4). Tal informação adicional pode ser requerida aos governos se existirem indícios de problemas graves.

6. AS CONQUISTAS E OS DESAFIOS NO CAMINHO RUMO À EFETIVIDADE DA CONVENÇÃO E O PAPEL DE SEU MECANISMO DE CONTROLE

6.1 OS ÊXITOS

A massiva adesão à Convenção pela quase unanimidade dos países é, por si só, uma vitória daqueles que lutam para que todas as pessoas sejam respeitadas como tais desde o seu nascimento. Poder-se-ia apontar alguns aspectos onde a Convenção avançou sensivelmente em relação a outros instrumentos de direito internacional, ao estabelecer um mecanismo de controle. Em primeiro lugar, a independência dos membros do Comitê. Não sendo representantes dos governos, eles não estão submetidos a suas ordens.¹⁷ Em segundo lugar, a competência de auto-organização do Comitê, que tem autonomia para estabelecer sua própria estrutura. Em terceiro lugar, a prerrogativa do Comitê de recolher dados em fontes que não sejam os relatórios dos Estados, como relatórios de outros organismos das Nações Unidas e das ONGs e a participação de tais instituições nos debates do Comitê.

6.2 OS OBSTÁCULOS

Muito se repete que talvez seja a fragilidade do mecanismo de garantia a razão última do aparente êxito da Convenção sobre os Direitos da Criança: os Estados pouco se sentem ameaçados em suas prerrogativas pelas competências de um órgão interna-

17 No caso brasileiro, tal afirmativa se faz de forma recíproca, ao estar destinada ao Comitê uma funcionária diplomática.

cional de controle.¹⁸ Está claro que o mecanismo de controle estabelecido não cumpre de maneira satisfatória seu papel, como se pode observar da análise das sessões do Comitê. Alguns países não apresentam seus relatórios, outros os apresentam incompletos e deixam de enviar seus representantes às reuniões ou não cumprem as *observações finais* do Comitê.

Outro problema, apontado por Carrillo Salcedo, é a superposição de órgãos de controle no âmbito das Nações Unidas. Vários Comitês, uma grande Comissão e um Grupo de Três (cujas reuniões estão suspensas desde fevereiro de 1995) funcionam para pôr em prática este mecanismo não contencioso de garantia. Para ele, a proliferação de órgãos é pouco aconselhável, razão pela qual afirma ser desejável a fusão de todos eles em um único órgão de controle, seguindo o modelo da Organização Internacional do Trabalho. Uma dificuldade técnica para a implantação desta solução advém, sem dúvida, de que os Estados-Parte não são os mesmos nos tratados nos quais o mecanismo de relatórios periódicos foi estabelecido. Não obstante, conclui o professor, do mesmo modo que o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi instituído mediante uma resolução do ECOSOC (Resolução nº 1.985/17, de 28-5-1985), caberia pensar que uma resolução do Conselho Econômico e Social ou, com mais propriedade, da Assembléia Geral das Nações Unidas pudesse instituir esse mecanismo.¹⁹

7. CONCLUSÃO

Passados dez anos da assinatura da Convenção sobre os Direitos da Criança, podemos afirmar ter sido justificada sua aparição e vitoriosa sua trajetória. Porém, ao reconhecer importantes direitos de caráter social a esse coletivo, a Convenção obrigou os Estados a reorganizar suas estruturas orçamentárias, administrativas e de recursos humanos, tarefa muitas vezes negligenciadas. A ausência dessas estruturas, determinantes para a efetividade de direitos que exigem prestações estatais, somada à pouca coercitividade do mecanismo convencional de garantia dos direitos estabelecidos, pode levar, naqueles países relapsos com suas obrigações, ao incumprimento do diploma internacional.

O mecanismo de controle estabelecido pela Convenção, oito anos depois de sua instalação, representa um avanço indubitável na tentativa lenta, porém segura, de submeter os Estados a um órgão superior dentro do âmbito deste tratado sobre os direitos

18 CARRILLO SALCEDO, Juan A. Procedimientos para la protección de los derechos de los menores en el ámbito de las Naciones Unidas. In: VERDUGO, Miguel A, e SALA, Victor S. (eds.): *Simpósio Internacional sobre la Convención de los Derechos del Niño hacia el Siglo XXI*. Salamanca: Ed. Universidad de Salamanca, 1996. p. 98.

19 Op. cit. p. 100.

da infância e da juventude. Não tendo sido o Comitê criado como órgão sancionador, passou por várias mudanças, em suas características, que o foram convertendo no embrião de um verdadeiro órgão fiscalizador das atividades dos Estados, dentro de suas possibilidades.

Algumas medidas poderiam ser tomadas para fortalecê-lo. A primeira seria integrar as ONGs aos processos de elaboração dos relatórios, buscando seu compromisso com a divulgação das observações finais do Comitê e com as reivindicações de mudanças sugeridas em tais documentos. A ampla difusão dos trabalhos do Comitê, assim como das observações finais, é um meio seguro para envolver a opinião pública na discussão dos problemas da infância e para pressionar os governos a buscar soluções — daí o papel fundamental desempenhado pela imprensa. Outra proposta seria dar mais mobilidade ao Comitê para que ele pudesse verificar, *in loco*, a situação daqueles países com relatórios não apresentados ou insuficientes. Com a provável incorporação de mais oito membros aos dez atuais, o Comitê terá maior disponibilidade de recursos humanos e, apesar do trabalho acumulado, poderá considerar a hipótese de deslocar-se até os cenários das violações dos direitos da infância. Também poder-se-ia desenvolver o procedimento de *comunicações por particulares*, como vem fazendo o sistema de proteção extraconvencional dos Direitos Humanos, de maneira que se amplie a competência do Comitê, fixada pela Convenção. A coordenação das instituições dentro das Nações Unidas também se faz necessária para um bom acompanhamento não só das disposições da Convenção, mas de todos os demais tratados que dispõem de algum mecanismo de garantia. As notícias de reuniões periódicas dos presidentes dos diversos Comitês, assim como dos diversos relatores especiais são bem-vindas e prognosticam uma nova etapa das Nações Unidas em que todos os órgãos possam trabalhar integrados.

Em relação ao caso brasileiro, a não-apresentação de nenhum relatório, passados quase dez anos da assinatura da Convenção, está a reclamar urgente intervenção do Ministério Público, em parceria com as ONGs nacionais e estrangeiras com representação aqui comprometidas com a defesa da infância e da juventude, para a propositura, incontinenti, de ação civil pública que obrigue o governo a elaborar e enviar ao Comitê os referidos relatórios, pertinentes e necessários.

7.1 EPÍLOGO

Garantir, neste momento, a implantação dos direitos reconhecidos pela Convenção sobre os Direitos da Criança seria garantir às gerações futuras condições objetivas para que cada cidadão possa desenvolver seu projeto vital com liberdade e em igualdade de oportunidades. Ninguém deve iludir-se, especialmente no Brasil, considerando

que a simples adesão a um tratado internacional vá garantir tais condições. Nem mesmo a aprovação de uma lei extremamente avançada (Estatuto da Criança e do Adolescente), calcada na Convenção, representou, quase dez anos após sua aprovação, a emancipação ética, social e econômica, da infância e da juventude brasileira. Muito mais há para fazer, além de elaborar e tentar aplicar as leis, se quisermos viabilizar saídas para a situação ultrajante a que estão submetidos milhões de meninos e meninas do Brasil. O Direito encontra um dos seus limites na falta de compromisso dos governantes com o Estado Democrático de Direito. A democracia que obriga os cidadãos a exercer seus direitos formais, como o de voto, e se esquece de cumprir seus deveres materiais, básicos para o exercício dessa cidadania, não pode ser chamada como tal. Deve ser combatida. Os cidadãos, alertas para o desserviço que prestam os sucessivos grupos dirigentes que vêm ocupando o poder em nosso país, devem tomar as rédeas das mudanças, passando a atuar organizadamente para a concretização de todos os direitos fundamentais.

Porém, como contribuir para o trânsito da marginalização ao protesto, do isolamento à defesa dos direitos por todos reconhecidos, da revolta ocasional a uma ação política coerente? Uma forma de intervenção direta em auxílio aos desassistidos é o que denominou J.J. Gomes Canotilho *subsidiariedade*, uma espécie de processo assistencial auto-sustentado, formado basicamente por iniciativas sociais de auto-ajuda (alcoólatras anônimos, grupos de apoio aos portadores de AIDS, sociedade dos afetados por esclerose múltipla etc.).²⁰ Outra saída, como sugere Alain Touraine em seus últimos escritos, é trabalhar na formação de novos agentes sociais, sujeitos aptos à intervenção social reivindicativa, característica da experiência francesa presente e pretérita de mobilização popular, que nas ruas logra frear ações governamentais prejudiciais aos interesses dos cidadãos. As organizações assim formadas, reivindicando seus direitos básicos ao trabalho, à moradia, à terra etc., implicariam a opinião pública, ganhando sua simpatia, e o Estado, que sem desconhecer a realidade internacional se veria na obrigação de viabilizar a solução dos problemas fundamentais da sociedade nacional.²¹ Não há dúvida de que os problemas são profundos e as soluções, complexas. Claro está, desde logo, que seja qual for a saída, esta deverá passar pela submissão do âmbito econômico-financeiro ao político-social, o inverso do que se verifica atualmente. O grau de compromisso, mobilização e envolvimento das pessoas nas comunidades de cada país é que vai determinar a qualidade das respostas obtidas por cada sociedade e sua efetividade.

20 GOMES CANOTILHO, J.J. Metodología "fuzzy" y "camalcones normativos" en la problemática actual de los derechos económicos, sociales y culturales. *Derechos y Libertades*, Revista do Instituto Bartolomé de las Casas. Madrid: B.O.E., nº 6, 1998. p. 48-49.

21 TOURAINE, Alain. *¿Cómo salir del liberalismo?* Barcelona: Paidós, 1999.

BIBLIOGRAFIA

- ALSTON, Philip. *The best interests of the child*. Oxford: Claredon Press, 1994.
- ANDRADE, Anderson Pereira de. Os direitos econômicos, sociais e culturais no cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem. *Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*. nº 12, jul./dez. 1998.
- CALVO GARCÍA, Manuel. Paradojas regulativas: las contradicciones del derecho en el estado intervencionista. In: JOSÉ AÑÓN, María et alli (orgs). *Derecho y sociedad*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1998.
- CARRILLO SALCEDO, Juan A. Procedimientos para la protección de los derechos de los menores en el ámbito de las Naciones Unidas. In: VERDUGO, Miguel A.; SALA, Victor S. (eds.). *Simposio Internacional sobre la Convención de los Derechos del Niño hacia el Siglo XXI*. Salamanca: Ed. Universidad de Salamanca, 1996.
- CENDOC Izquierda Unida. *Los derechos humanos y las libertades civiles. Instrumentos Internacionales I*. Madrid: Cendoc Izquierda Unida, vol. II, 1999.
- GOMES CANOTILHO, J.J. Metodología “fuzzy” y “camaleones normativos” en la problemática actual de los derechos económicos, sociales y culturales. *Derechos y Libertades*. Revista do Instituto Bartolomé de las Casas. Madrid: B.O.E., nº 6, 1998.
- PÉREZ VERA, Elisa. El convenio sobre los derechos del niño. In: PECES- BARBA, Gregorio (org.). *Garantía internacional de los derechos sociales*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, 1990.
- RODRÍGUEZ-BUSTELO, Marta. La labor del Comité de Derechos del Niño. In: *Jornadas sobre 'los derechos de la infancia y de la juventud'*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 4-5 nov. 1999 (mimeo).
- VILLÁN DURÁN, Carlos. La protección de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas. In: MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (ed.) *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*. Madrid: Universidad Carlos III. B.O.E., 1996.