

COMENTÁRIO GERAL Nº 13
**Artigo 19: O direito da criança à proteção contra
todas as formas de violência e maus-tratos**

Artigo 19

1. Os Estados-Partes adotarão todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas para proteger a criança contra todas as formas de violência física ou mental, abuso ou tratamento negligente, maus-tratos ou exploração, inclusive abuso sexual, enquanto a criança estiver sob a custódia dos pais, do representante legal ou de qualquer outra pessoa responsável por ela.
2. Essas medidas de proteção deveriam incluir, conforme apropriado, procedimentos eficazes para a elaboração de programas sociais capazes de proporcionar uma assistência adequada à criança e às pessoas encarregadas de seu cuidado, bem como para outras formas de prevenção, para a identificação, notificação, transferência a uma instituição, investigação, tratamento e acompanhamento posterior dos casos acima mencionados de maus-tratos à criança e, conforme o caso, para a intervenção judiciária.

Parte 1 – Visão Geral

1. A Versão 2 tem no momento **32 páginas** e é composta de **8 seções e um apêndice** – cada um deles está resumido neste documento:
2. **O texto do Artigo 19** é usado como ponto de partida.
3. Ela se baseia na **experiência global** na área de cuidado e proteção da criança (incluindo, entre outras coisas, o Comentário Geral nº 8 (2006) sobre castigos Corporais e outras formas cruéis e degradantes de castigo e o Estudo sobre a Violência contra Crianças das Nações Unidas).
4. Enfatiza os seguintes **conceitos-chave**:
 - o **“Nenhuma violência contra crianças é justificável; toda violência contra crianças é prevenível.”**¹
 - o Uma **abordagem baseada nos direitos da criança** para cuidado e proteção da criança.
 - o A **prevenção**, através da saúde pública e outras abordagens, contra todas as formas de violência e maus-tratos.
 - o A **posição primária das famílias** – incluindo família estendida – no cuidado e proteção da criança na prevenção contra a violência e maus-tratos.
5. A **abordagem global da implementação do Artigo 19** pode ser descrita da seguinte forma:

¹ Relatório do especialista independente do parágrafo 1 do Estudo sobre a Violência contra Crianças das Nações Unidas (A/61/299).

Todas as **"medidas"** (descritas no parágrafo 1 do Artigo 19) devem ser aplicadas em todos os **"estágios da intervenção"** (parágrafo 2) através de um **plano de ação nacional abrangente sobre cuidado e proteção da criança** que enfatiza as seguintes questões: uma abordagem dos direitos da criança; as dimensões de gênero da violência e maus-tratos; priorização da prevenção primária; a posição primária das famílias nas estratégias de cuidado e proteção da criança; o reforço à resistência e fatores de proteção; redução dos fatores de risco; atenção com as crianças em situações vulneráveis e responsabilidade. Isso é mostrado no diagrama abaixo.

		"Medidas" (Art 19, para 1)			
		Legislativo	Administrativo	Social	Educacional
"Estágios de intervenção" (Art 19, para 2)	Prevenção (como uma ênfase no estabelecimento de programas sociais que oferecem suporte necessário para a criança e para os que cuidam da criança)				
	Identificação				
	Notificação				
	Transferência				
	Investigação				
	Tratamento				
	Acompanhamento				
	Envolvimento judicial				



- Plano de ação nacional para cuidado e proteção da criança**
- Desenvolvido em colaboração
 - Coordenado central e localmente
 - Adequadamente financiado
 - Que enfatiza:
 - Uma abordagem dos direitos da criança
 - As dimensões de gênero da violência e maus-tratos
 - Priorização da prevenção primária
 - A posição primária das famílias nas estratégias de cuidado e proteção da criança
 - Reforço da resistência e fatores de proteção
 - Redução dos fatores de risco
 - Atenção com as crianças em situações vulneráveis
 - Responsabilidade

Parte 2 – Pontos-chave de cada seção da Versão 2 (a numeração reflete os números dos parágrafos na Versão completa)

A. Introdução

1. **Terminologia:** “Violência e maus-tratos” é usado para incluir “todas as formas” listadas no parágrafo 1 do Artigo 19.
2. **Visão Geral:** Elabora os conceitos-chave que sustentam o comentário geral.
3. **Evolução do GC13:** Refere-se ao corpo de trabalho relevante do Comitê da CDC, o Estudo sobre a Violência contra Crianças da ONU e a experiência de outros grupos da ONU governamentais e da sociedade civil.
4. **Artigo 19 no contexto:** Reconhece outras disposições da CDC relacionadas direta e indiretamente à violência e maus-tratos, os dois Protocolos Opcionais da CDC e outros instrumentos relevantes dos direitos humanos. No entanto, ele situa o Artigo 19 como um ponto focal útil para discussões sobre violência e maus-tratos.
5. **Estrutura:** Explica como o GC13 é ordenado.
6. **Disseminação:** Promove ampla disseminação do GC13, incluindo para as crianças.
7. **Requisitos do relatório sob a Convenção:** Indica como o Comitê espera que os Estados façam seus relatórios.

B. Objetivos

8. **Fornecer orientação sobre como abordar a violência contra crianças e maus-tratos.**
9. **Promover uma abordagem holística para implementar o Artigo 19:** Enfatiza a necessidade de entender o Artigo 19 dentro da perspectiva geral da CDC de defender os direitos das crianças à sobrevivência, dignidade, bem-estar, saúde e desenvolvimento e para evitar iniciativas fragmentadas, implementando um plano de ação nacional abrangente baseado nos direitos da criança.
10. **Ressaltar a urgência.**

C. A necessidade de um comentário geral sobre o Artigo 19

11. **Progresso até agora:** Reconhece as iniciativas existentes, mas reconhece que são geralmente insuficientes.
12. **Imperativo dos direitos humanos:** Ressalta que eliminar a violência e maus-tratos é uma obrigação dos Estados-Partes sob a CDC. Todos os outros argumentos sobre a necessidade de um GC (parágrafos de 13 a 15 abaixo) reforçam, mas não substituem esse imperativo.
13. **Sobrevivência, saúde e desenvolvimento – o impacto devastador da violência contra crianças:** Resume o grave impacto negativo, a curto e longo prazo, da violência e dos maus-tratos sobre a sobrevivência da criança e do seu desenvolvimento físico, cognitivo, social, emocional e moral.
14. **Desenvolvimento e contribuição social – o lugar da criança na família humana:** Enfatiza como um ambiente respeitável, que apoia a

educação da criança, livre de violência e maus-tratos promove o desenvolvimento de cidadãos pró-sociais, responsáveis e que contribuem para uma sociedade local e maior.

15. O custo da violência contra crianças: Resume os custos humanos, sociais e econômicos de negar os direitos de proteção às crianças (como cuidados médicos, serviços de assistência social e legal, cuidados de proteção alternativa, qualidade de vida reduzida, interrupção da educação, perda de futura produtividade e custos associados ao sistema de justiça criminal).

D. Análise do Artigo 19

Parágrafo 1 – Definições da violência contra crianças e maus-tratos à criança: “todas as formas de...”:

16. A necessidade de definições baseadas nos direitos da criança: Além de definições operacionais para “violência” e “maus-tratos”, os Estados-Partes precisam estabelecer definições nacionais e padrões para o bem-estar, saúde e desenvolvimento da criança, que são o principal objetivo do cuidado e proteção da criança (trabalhar para um desenvolvimento positivo da criança, e não apenas na prevenção da violência e maus-tratos).

17. Sem exceções: Todas as formas de violência e maus-tratos contra a criança, ainda que leves, são inaceitáveis. Frequência, gravidade dos danos e intenção de prejudicar a criança não são pré-requisitos de definições de violência e maus-tratos.

18. Padrões para definições operacionais: Reconhece que as definições podem variar de acordo com a função e perspectiva, mas devem incluir: idade (CDC Art. 1); não-discriminação (CDC Art.2) e formas de violência e maus-tratos (reconhecendo as formas discretas e “compostas”). A gravidade, frequência, intenção, quem é o transgressor e o contexto podem ser calibrados para moldar respostas apropriadas e proporcionais, mas não para promover “aceitabilidade” de qualquer forma de violência ou maus-tratos.

19. Formas de violência e maus-tratos – visão geral: Reconhece violência de semelhantes assim como violência de adultos. Reconhece co-ocorrência das formas e que elas podem abranger categorias. Os parágrafos 20-28 listam exemplos não exaustivos das principais formas de violência e maus-tratos e suas manifestações específicas.

20. Violência e maus-tratos físicos.

21. Castigo corporal.

22. Maus-tratos psicológicos.

23. Violência sexual.

24. Negligência e tratamento negligente.

25. Danos a si próprio.

26. Práticas tradicionais prejudiciais.

27. Maus-tratos da criança e tecnologia da informação.

28. Formas específicas de maus-tratos: Crianças com deficiências, condenação à morte, teste obrigatório para HIV/AIDS, formas perigosas de trabalho infantil não mencionadas anteriormente e tráfico.

Parágrafo 1 – Definições do contexto dos responsáveis: “sob a custódia de ...”

29. Definição de “responsável”: Ainda que respeite a autonomia da criança, todos os menores de 18 anos são emancipados, sob os cuidados de responsáveis primários ou substitutos ou sob cuidados *de facto* do Estado. Oferece exemplos de responsáveis. No caso de crianças desacompanhadas, o Estado é o responsável *de facto*.

30. Definição do ambiente com o responsável: Definido como lugares onde as crianças passam tempo sob a supervisão do responsável primário “permanente” (pai ou guardião) ou um responsável substituto ou “temporário” (como um professor). Inclui períodos de trânsito entre ambientes com os responsáveis (como uma ida e vinda da escola) e quando as crianças ficam fisicamente sem supervisão dentro de um ambiente com o responsável (como brincar sem ser visto no quarto). Fornece uma lista de exemplos.

31. Crianças sem responsáveis primários ou substitutos: Nesses casos, mesmo que essas crianças não estejam no contexto de um ambiente de cuidados físicos, como um lar adotivo ou instalações de ONGs, o Comitê interpreta que a frase “ou de qualquer outra pessoa responsável por ela” se refere ao Estado, de acordo com as obrigações nos Artigos 3.2 e 20 (ainda que os Estados-Partes não devam institucionalizar crianças desacompanhadas).

32. Transgressores de violência e maus-tratos: Podem ser os verdadeiros responsáveis e/ou outros que tenham acesso às crianças (como vizinhos, semelhantes e estranhos).

Parágrafo 1 – Obrigações dos Estados-Partes: “adotarão todas as medidas... apropriadas”

33. “Adotarão”: Define uma obrigação estrita.

34. Medidas gerais de implementação e monitoramento: Refere-se aos Comentários Gerais Nº 5 e Nº 2.

35. Alocação de recursos: O Artigo 19 é um direito civil, que requer obrigação imediata e não qualificada dos Estados-Partes. Ao mesmo tempo em que respeitam a necessidade de cooperação internacional, os orçamentos nacionais devem, não obstante, ser a fonte primária de fundos.

Parágrafo 1 – Sistemas de proteção à criança: “todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais”

36. “Todas as medidas... apropriadas”: Ênfase em medidas de amplo alcance, incluindo saúde pública, que atravessam todos os setores do governo e sociedade.

37. Uma abordagem de sistemas integrados: Uma abordagem de sistemas integrados, coesivos, interdisciplinares e coordenados é necessária para incorporar o amplo alcance de medidas (legislativas, administrativas, sociais e educacionais) por uma ampla extensão de intervenções (prevenção, identificação, notificação, transferência a uma instituição, investigação, tratamento e acompanhamento).

38. “Medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais”: Elas precisam responder, de forma integrada, a um amplo alcance de intervenções desde prevenção até acompanhamento. Os parágrafos 39 – 42 dão exemplos de:

39. Medidas legislativas: legislação primária e secundária.

40. Medidas administrativas para: nível de governo nacional; todos os níveis de governo, profissionais e instituições (governo e sociedade civil).

41. Medidas sociais: medidas de política social, programas sociais para crianças e famílias.

42. Medidas educacionais para: todas as partes interessadas, crianças, famílias e comunidades, profissionais e instituições (governo e sociedade civil).

Parágrafo 2 – Extensão das intervenções da proteção da criança: “essas medidas de proteção deveriam incluir, conforme apropriado...”

43. Faixa de intervenções: Resume a necessidade de medidas abrangentes e integradas por uma variedade de estágios de intervenção.

44. “Prevenção”: Forte ênfase na prevenção proativa de todas as formas de violência e maus-tratos, incluindo medidas para promover de forma positiva a educação da criança com respeito e atingir as raízes da violência e maus-tratos. A prevenção deve ter prioridade em todas as políticas e estratégias. Oferece exemplos de medidas de prevenção para: todas as partes interessadas, crianças, famílias e comunidades, profissionais e instituições (governo e sociedade civil).

45. “Identificação”: Diferencia a identificação de fatores de risco dos sinais de maus-tratos reais e estabelece os requisitos necessários.

46. “Notificação”: Recomenda aos Estados-Partes que desenvolvam mecanismos seguros, bem divulgados, confidenciais e acessíveis para crianças, seus representantes e outros para notificação. Os mecanismos devem ser vistos como serviços orientados à ajuda oferecendo apoio à saúde pública e social em vez de serem principalmente punitivos. Resume o que esses mecanismos devem envolver. Promove relatórios obrigatórios de profissionais que trabalham diretamente com crianças e estabelece que os relatórios obrigatórios devem, às vezes, ser estendidos a todos os cidadãos.

47. “Transferência a uma instituição”: Resume o que envolve para a pessoa que recebe o relatório e para as transferências intersetoriais.

48. “Investigação”: Resume o que isso envolve, com ênfase em um treinamento específico e abrangente para função, assim como a necessidade de uma abordagem baseada nos direitos da criança e sensível à criança.

49. “Tratamento”: É apresentado como um dos muitos serviços necessários acessíveis, sensíveis à criança e de qualidade. Refere-se ao Art. 39 e resume o que deve envolver e as salvaguardas necessárias.

50. “Acompanhamento dos casos de maus-tratos à criança”: Refere-se aos Artigos 39, 25 e 9.3. Enfatiza a necessidade de responsabilidade contínua e transparente das partes interessadas entre os estágios da intervenção.

51. “Envolvimento judicial”: Resume salvaguardas e soluções que precisam ser estipuladas. O envolvimento judicial deve ser positivo e preventivo onde possível, estimulando o comportamento proativo e ao mesmo tempo proibindo o comportamento negativo. Deve promover uma abordagem coordenada e integrada pelos setores. Isso inclui: respostas diferenciadas e mediadas (como conferência em grupo da família e justiça restaurativa), intervenção da vara de família e menores, procedimentos da justiça criminal, processos disciplinares ou administrativos contra profissionais.

52. “Procedimentos eficazes”: Oferece exemplos de “procedimentos eficazes” para garantir a execução, qualidade, relevância, acesso, impacto e eficiência das medidas tomadas (coordenação intersetorial, coleta nacional sistemática de dados desagregados, desenvolvimento de objetivos e indicadores mensuráveis, etc.).

E. Interpretação do Artigo 19 no contexto mais amplo da Convenção

53. Abordagem dos direitos das crianças para a proteção da criança: O respeito pela sobrevivência, dignidade, bem-estar, saúde e desenvolvimento da criança como um indivíduo detentor de direitos deve ser estabelecido e promovido como o principal objetivo do cuidado e proteção da criança. Enfatiza a necessidade de respeitar todos os direitos da CDC e de uma mudança no paradigma das crianças como detentoras de direitos e não como “vítimas”. Resume a importância dos Artigos 2, 3.1, 4, 5, 6 e 12 para uma abordagem de direitos da criança e a necessidade de levar em consideração e reforçar os pontos fortes existentes.

54. Artigo 19 ligado a outras disposições da Convenção: Resume os 4 grupos de direitos da CDC usados para essa análise (ver parágrafos 55-64).

55. Grupo (a): Artigos contendo direitos e obrigações identificados como princípios de relevância à implementação de toda a Convenção: O Comitê considera que os Artigos 4 e 5 merecem o mesmo status dos Artigos 2, 3.1, 6 e 12, já que contêm direitos e obrigações identificados como princípios de relevância à implementação de toda a CDC.

56. Grupo (a) continuação: Artigo 2: Os Estados-Partes devem abordar a discriminação contra grupos vulneráveis ou marginalizados de crianças e realizar esforços proativos para garantir que essas crianças tenham seu direito garantido como todas as outras crianças.

57. Grupo (a) continuação: Artigo 3.1: A interpretação dos melhores interesses de uma criança deve ser consistente com toda a CDC. Os melhores interesses das crianças são promovidos através de: prevenção de todas as formas de violência e maus-tratos e a promoção de uma educação positiva da criança e investimento adequado em recursos humanos, financeiros e técnicos. Reconhece os desafios enfrentados na interpretação dos “melhores interesses” em casos específicos de proteção da criança (ou seja, relatar ou não relatar). Resume a orientação da tomada de decisão nos melhores interesses da criança, a necessidade de treinamento de profissionais para os direitos da criança e a necessidade do desenvolvimento de um sistema *integrado* de proteção da criança, onde as melhorias em uma área sejam sustentadas pelo progresso em outras áreas.

58. Grupo (a) continuação: Artigo 4: Implementação do Artigo 19, como um direito civil, é uma obrigação imediata e absoluta dos Estados-Partes.

59. Grupo (a) continuação: Artigo 5: Implementação do Artigo 19 requer reconhecimento e apoio para a importância primária dos pais, famílias estendidas, guardiões legais e membros da comunidade no cuidado e proteção das crianças e prevenção contra violência e maus-tratos, consistente com o Art. 5.

60. Grupo (a) continuação: Artigo 6: A proteção não deve ser considerada apenas em termos do direito da criança à “vida” e “sobrevivência”, mas também ao “desenvolvimento” no sentido mais amplo possível, compatível com a meta global de proteção da criança para contribuir de forma positiva à sobrevivência, dignidade, bem-estar, saúde e desenvolvimento da criança como um indivíduo detentor de direitos.

61. Grupo (a) continuação: Artigo 12: Refere-se ao Comentário Geral Nº 12. O Artigo 19 e o Artigo 12 se reforçam mutuamente (a participação da criança promove proteção e a proteção da criança é a chave da participação). As partes interessadas devem ter uma compreensão clara das diretrizes éticas em relação à participação da criança. Abordar as barreiras para a participação enfrentadas por grupos particularmente marginalizados e/ou discriminados é especialmente relevante para a proteção da criança, já que essas crianças estão geralmente entre as mais afetadas pela violência e maus-tratos.

62. Grupo (b): Lista artigos explicitamente relacionados à violência, maus-tratos e proteção da criança: 3.2, 6, 9.1, 17(e), 20.1, 22, 24.2(e), 24.3, 28.2, 32, 33, 34, 35, 36, 37(a), 38, 39, 40.1 e 40.2(b)(iv).

63. Grupo (c): Lista artigos estreitamente relacionados à violência, maus-tratos e proteção da criança, mesmo que a referência não seja explícita: 1, 3.3, 5, 7, 8, 9.2, 9.3, 9.4, 11, 13, 15, 16, 17 (a-d), 18, 20.2, 20.3, 21, 23, 24.1, 24.2(a-d & f), 24.4, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 37(b-d), 40.2(a), 40.2(b)(i-iii, v-vii), 40.3 e 41.

64. Grupo (d): Lista todos os outros artigos essenciais da Convenção que requerem proteção da criança contra todas as formas de violência e maus-tratos como pré-requisito para o cumprimento e promoção e/ou para a garantia da proteção das crianças durante o exercício desses direitos (ou seja, Arts. 10, 14 e 30).

F. Plano de ação nacional abrangente

65. A necessidade de um plano de ação abrangente de cuidado e proteção da criança: Planos de ação, programas e políticas existentes geralmente se concentram apenas em aspectos específicos (como o tráfico de crianças). Um plano abrangente deve fornecer um grupo integrado de medidas (legislativas, administrativas, sociais e educativas) em cada estágio da intervenção (desde prevenção até recuperação e reintegração) com coordenação efetiva nos níveis central, regional e local e com alocação adequada de recursos financeiros, humanos e técnicos.

66. Integração de um plano de ação nacional de cuidado e proteção da criança em uma estratégia ampla nacional sobre os direitos da criança: Refere-se ao Comentário Geral Nº 5 sobre a necessidade dos Estados-Partes de desenvolverem uma “estratégia nacional unificada, abrangente, baseada nos direitos” para promover as disposições de toda a CDC. Essa “estratégia” pode, no entanto, ser elaborada em planos de ação nacionais setoriais (como para cuidado e proteção da criança).

67. Diferentes pontos de partida: Reconhece os diferentes pontos de partida dos países em termos de infraestrutura, serviços e treinamento profissional existentes, assim como os níveis de recursos potencialmente disponíveis.

68. O processo de desenvolvimento de um plano de ação nacional: Não há um modelo único para o sistema de proteção da criança. Enfatiza a importância de um processo bem gerenciado para desenvolver o plano (participação e posse, transparência e inclusão a partir dos pontos fortes existentes e preenchendo as lacunas). O plano deve ser acessível e compreensível, totalmente orçado (incluindo recursos humanos e técnicos) e apresentado dentro do orçamento nacional da criança.

69. Características de um plano de ação nacional para cuidado e proteção da criança: Inclui, por exemplo, consulta e cooperação com crianças, suporte e capacitação dos pais e comunidades, estabelecimento de cooperação entre diferentes setores, treinamento e um programa forte de responsabilidade.

70. Elementos a serem implementados nos planos de ação nacionais de cuidado e proteção da criança: a. Uma abordagem de direitos da criança; b. As dimensões de gênero de violência e maus-tratos; c. Priorização da prevenção primária; d. A posição primária das famílias nas estratégias de cuidado e proteção da criança; e. Identificação e reforço da resistência e fatores de proteção; f. Redução dos fatores de risco; g. Atenção com as crianças em situações vulneráveis; h. Responsabilidade (Fornecer detalhes de cada um desses elementos).

71. Sugestão de estrutura para um plano nacional de ação abrangente para a proteção da criança: Uma estrutura que os Estados-Partes podem usar para ajudar a organizar esses elementos do plano nacional de ação é a Estrutura de Ambiente Protetor da UNICEF (PEF).

G. Boas práticas e superação de obstáculos comuns

72. Boas práticas: Consulte a orientação detalhadas fornecida neste comentário geral, ou seja, parágrafos 36-42 (sobre tipos de medidas), 43-52 (sobre estágios da intervenção) e 65-70 sobre planos nacionais de ação.

73. Obstáculos comuns: abordagens fragmentadas, enfoque na intervenção à custa da prevenção, falha no reconhecimento do aspecto relacionado a gênero da violência e maus-tratos e necessidades específicas das populações vulneráveis; e *falta de:* apoio às famílias, compromisso, legislação e execução do governo, parceria com a mídia e sociedade civil (incluindo crianças), capacitação, alocação de recursos e monitoramento e supervisão da estrutura.

H. Recursos para implementação e necessidade de cooperação internacional

74. Obrigações dos Estados-Partes: Restrições de recursos não podem ser uma justificativa para que o Estado-Parte deixe de tomar qualquer uma das medidas necessárias à proteção da criança.

75. Fontes de apoio: Ressalta iniciativas de cooperação e ajuda internacional, ou seja, cooperação de desenvolvimento, instituições doadoras, entidades da ONU, outros órgãos, organizações e agências internacionais e regionais, colaboração com o Comitê e outros mecanismos de direitos humanos e incorporação da proteção da criança às estratégias de redução da pobreza, avaliações dos países e estruturas de assistência ao desenvolvimento.

76. Recursos necessários no nível internacional: Recursos humanos (ou seja, comunicação melhorada, cooperação e intercâmbio individual entre associações profissionais e grupos da sociedade civil); recursos financeiros (ou seja, coordenação melhorada, monitoramento e avaliação da ajuda de doadores, maior desenvolvimento da análise financeira e capital humano e avaliações do impacto da proteção à criança pelas instituições financeiras

internacionais); recursos técnicos (indicadores, sistemas, modelos, ferramentas, diretrizes, protocolos e padrões de prática baseados em evidência; uma plataforma para compartilhar e acessar informações sistemáticas e clareza e transparência no orçamento dos direitos da criança e proteção da criança).

77. Cooperação regional e internacional além das fronteiras: Legislação, políticas e programas específicos podem ser necessários em relação a desastres e conflitos internacionais, movimento e tráfico de crianças.