

Direito das crianças à proteção social no Oriente Médio e Norte da África — uma análise de arcabouços jurídicos a partir de uma perspectiva de direitos da criança¹

Charlotte Bilo e Anna Carolina Machado, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

Enquanto o papel da proteção social ganha maior destaque na melhoria dos indicadores de desenvolvimento humano, especialmente entre crianças, é importante lembrar que o acesso à proteção social não é apenas uma questão de políticas, mas também de direitos, como consagrado em vários instrumentos internacionais de direitos humanos, incluindo a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CRC). Uma abordagem da proteção social com base nos direitos humanos antevê programas ancorados em um sistema de direitos, que estabeleçam claramente os direitos dos cidadãos e as correspondentes obrigações do Estado. A análise de se e como tais programas são incorporados às leis nacionais é um importante ponto de entrada para o avanço dos direitos das crianças.

A região do Oriente Médio e Norte da África (MENA) tem uma longa tradição de fornecer apoio social aos segmentos mais vulneráveis da sociedade. No entanto, em muitos países, os sistemas de proteção social permanecem limitados e dependem, em grande medida, do fornecimento de subsídios para alimentos e combustíveis. Esta situação tem mudado gradualmente e, nos últimos anos, a região vivenciou uma série de reformas que, muitas vezes, levaram à remoção de subsídios universais e à introdução ou ampliação de programas de transferência de renda focalizados. Tendo em vista este novo cenário de provisão social e as mudanças políticas na região desde os eventos de 2011, levanta-se como questão: em que medida a abordagem fundamentada em direitos humanos pode ser observada nos programas de proteção social da região?

Ao tratar este tópico, um recente estudo produzido em parceria entre o IPC-IG e a UNICEF (BILO; MACHADO, 2018) possui dois objetivos principais: primeiro, apresentar uma visão geral dos marcos legais e regulatórios que promovem o direito das crianças à proteção social, com o foco na região do Oriente Médio e Norte da África (incluindo constituições, leis de proteção social e direitos da criança); e, segundo, avaliar se os marcos legais dos programas de proteção social não contributivos da região estão alinhados à abordagem com base nos direitos humanos. Em geral, eles devem (i) estabelecer os critérios de elegibilidade; (ii) definir as várias responsabilidades de todos os atores envolvidos na implementação do programa; (iii) articular requisitos financeiros de longo prazo; e (iv) estabelecer mecanismos de reclamações e recursos; e (v) estabelecer as bases para a participação dos cidadãos.

O estudo conclui que, embora a maioria das constituições dos países da região apresentem garantias legais ao direito à proteção social ou a um padrão de vida adequado, apenas algumas (Bahrein, Egito, Irã, Iraque e Marrocos) estendem claramente esses direitos a todas as crianças. O estudo também enfatiza que os **planos nacionais**, como as estratégias de proteção social, são essenciais para **estabelecer a proteção social como um direito — e não apenas como caridade** —, pois ajudam a aumentar a legitimidade e a coordenação institucional dos programas.

Mais da metade (88) dos 154 programas não contributivos de proteção social mapeados na região estão ancorados em uma estrutura legal. No entanto, o estudo também mostra que **vários programas que são particularmente relevantes para as crianças não são (ainda) ancorados em uma lei**. São exemplos o programa Tayssir, no Marrocos, e o *Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses* (PNAFN), na Tunísia. Além disso, embora os programas de transferência de renda e de proteção à saúde tendam a estar ligados a um marco legal, os programas de alimentação escolar e as transferências em espécie, em larga medida, não possuem uma regulamentação legal clara.



A análise detalhada de 22 leis de programas revela que a maioria possui critérios de elegibilidade estabelecidos, e ainda os papéis e as responsabilidades institucionais bem-delineados (embora com graus variados de especificação). São poucas as leis que estipulam as fontes de financiamento ou estabeleçam fortes mecanismos de reclamação. Além disso, a participação dos beneficiários é raramente mencionada. Poucos programas se destacam por apresentar um **marco legal mais abrangente**, como o **Iraq's Social Protection Network** (regulamentado pela Lei nº 11 de 2014) e o Programme National de Solidarité Famille de Djibuti (*Décret n° 2015-279/PR/SESN*, modificado por *Décret n° 2017-096/PR/SEAS*). Contudo, a existência de um quadro legal detalhado não significa que o programa seja implementado como tal na realidade. A **implementação de uma lei é particularmente desafiadora em contextos de conflitos armados**, que podem, em casos mais extremos, levar à suspensão completa do programa, como no caso do **Social Welfare Fund** do Iêmen.

Ao mapear e avaliar os arcabouços legais de proteção social, o estudo teve como objetivo identificar as lacunas regulatórias e aumentar a conscientização sobre a importância de aprimorar os sistemas jurídicos nacionais para que cumpram os padrões estabelecidos pelas leis internacionais de direitos humanos. Incorporar programas em estruturas legais abrangentes e complementar as **legislações existentes de acordo com a abordagem com base em direitos humanos** é um passo fundamental para consolidar o direito à proteção social para todas as crianças, e, portanto, contribuir para a realização do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 1 (Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares) e, mais especificamente o objetivo 1.3, estabelecer “sistemas e medidas de proteção social nacionalmente adequados para todos, incluindo pisos.”

Referência:

BILO, Charlotte; MACHADO, A. C. *Children's right to social protection in the Middle East and North Africa Region — an analysis of legal frameworks from a child rights perspective*. Brasília/Amman: International Policy Centre for Inclusive Growth/UNICEF Middle East and North Africa Regional Office, 2018.

Nota:

1. O estudo é o segundo de uma série de quatro produtos de conhecimento sobre proteção social na região do Oriente Médio e Norte da África que estão sendo produzidos por uma parceria entre o *International Policy Centre for Inclusive Growth* (IPC-IG) e o Escritório Regional do UNICEF para o Oriente Médio e Norte da África (MENARO).