



SUMÁRIO EXECUTIVO

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 criança

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

unicef 
for every child

 **policy** international
centre for inclusive growth

Copyright© 2018

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

Esta publicação é uma das entregas resultantes do acordo ONU para ONU entre o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e o Escritório Regional da UNICEF para o Oriente Médio e Norte da África (MENARO).

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) é uma parceria entre as Nações Unidas e o Governo do Brasil para promover o aprendizado Sul-Sul sobre políticas sociais. O IPC-IG está vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) do Governo do Brasil.

Coordenadores de Pesquisa

Anna Carolina Machado (IPC-IG)

Charlotte Bilo (IPC-IG)

Fábio Veras Soares (IPC-IG)

Rafael Guerreiro Osorio (Ipea e IPC-IG)

Pesquisadores

Carolina Bloch (IPC-IG)

Eunice Godevi (IPC-IG, DAAD *fellow*)

Imane Helmy (IPC-IG, consultora independente)

Joana Mostafa (Ipea)

Mohamed Ayman (IPC-IG)

Pedro Arruda (IPC-IG)

Raquel Tebaldi (IPC-IG)

Sergei Soares (Ipea et IPC-IG)

Wesley Silva (IPC-IG)

Assistentes de Pesquisa

Bárbara Branco

Juliane Becker Facco

Voluntários *Online* das Nações Unidas

Dorsaf James, Sarah Abo Alasarar

e Susan Jatkar

Projetado pela equipe de Publicações do IPC-IG

Roberto Astorino, Flávia Amaral,

Rosa Maria Banuth e Manoel Salles

Direitos e permissões: todos os direitos reservados.

O texto e os dados desta publicação podem ser reproduzidos, desde que a fonte seja citada.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O IPC-IG, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, divulga as conclusões de seu trabalho em andamento para incentivar a troca de ideias sobre questões de desenvolvimento. Os trabalhos são assinados pelos autores e devem ser citados de acordo. As constatações, interpretações e conclusões que eles expressam são de responsabilidade dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, do Governo do Brasil ou do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Esta publicação está disponível online em: www.ipcig.org.

Para mais informações sobre as publicações do IPC-IG, entre em contato com publications@ipc-undp.org.

Nossa intenção é manter as informações atualizadas, assim quaisquer sugestões e/ou correções são bem-vindas. Por favor, entre em contato com Anna Carolina Machado (anna.machado@ipc-undp.org) ou Charlotte Bilo (charlotte.bilo@ipc-undp.org), se você deseja atualizar, retificar ou adicionar qualquer informação sobre as estruturas legais e programas.

Sugestão de citação: BILO, C.; MACHADO, A. C. *Direito das Crianças à Proteção Social na Região do Oriente Médio e Norte da África: uma análise de arcabouços jurídicos a partir de uma perspectiva de direitos da criança*. Brasília e Amã: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo e Escritório Regional do UNICEF no Oriente Médio e Norte da África, 2018.

ISSN: 2526-0499


unicef
for every child


policy
international
centre for inclusive growth



Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.

 ipea
Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
GOVERNO
FEDERAL

**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 CRIANÇA**

AGRADECIMENTOS

O estudo Direito das crianças à proteção social na região do Oriente Médio e Norte da África — uma análise dos arcabouços jurídicos de uma perspectiva dos direitos da criança é o segundo de uma série de quatro produtos de conhecimento sobre proteção social não contributiva na região MENA, que estão sendo elaborados por uma parceria entre o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e o Escritório Regional do UNICEF no Oriente Médio e Norte da África (MENARO).

Gostaríamos de agradecer a Arthur van Diesen e Buthaina Al-Iryani (UNICEF MENARO) pela parceria de longa data, bem como seus comentários, sugestões e apoio ao longo da elaboração deste texto.

Além disso, gostaríamos de expressar nosso agradecimento a Bárbara Branco, Eunice Godevi e Juliane Becker Facco pela assistência nesta pesquisa. Por fim, somos especialmente gratos a Mohamed Ayman Abdel Hameed, sem o qual este relatório não teria sido possível.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Contexto

Embora na última década a região do Oriente Médio e Norte da África (MENA) tenha realizado importantes avanços nas áreas de redução da pobreza extrema e na melhoria de indicadores de saúde, educação e sobrevivência infantil, este progresso manteve-se desigual em toda região. Os países afetados por conflitos e emergências humanitárias (como Iraque, Líbia, Síria e Iêmen), em particular, têm visto uma reversão nos indicadores de bem-estar infantil (UNICEF, 2017a). De fato, a pobreza infantil na região continua sendo uma área de preocupação. De acordo com um estudo recente realizado em 11 países árabes, uma em cada quatro crianças sofre de pobreza aguda multidimensional (LAS et al., 2017).

Um número crescente de pesquisas tem documentado os efeitos positivos da proteção social na prevenção e redução da pobreza infantil monetária e multidimensional. O nexos entre a redução da pobreza infantil e políticas de proteção social também é enfatizado no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 1: “Acabar com a pobreza em todas as suas formas em todos os lugares,” e na Meta 1.3, que prevê a implementação de “Sistemas e medidas de proteção social nacionalmente adequados para todos, incluindo pisos” para alcançar uma cobertura substancial de pessoas pobres e vulneráveis até 2030.

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 que programas sejam 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. Incorporar programas de proteção social em estruturas jurídicas abrangentes é particularmente relevante para as crianças, visto que elas não são apenas mais vulneráveis à desnutrição, às doenças e ao abuso (e, portanto, mais carentes de uma proteção social adequada), mas também são mais dependentes de outros para adquirirem apoio. Os esquemas de proteção social consagrados nos arcabouços legais nacionais são menos propensos à manipulação política e tornam-se prerrogativas aos quais os cidadãos têm direito de acesso (UNICEF, 2014).

Apesar de a região do Oriente Médio e Norte da África (MENA) ter uma longa tradição de fornecer apoio social aos segmentos mais vulneráveis da sociedade, em muitos países, os sistemas de proteção social são limitados e dependem, em grande medida, do fornecimento de subsídios para alimentos e combustíveis e do apoio de organizações beneficentes e outras organizações não governamentais. 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, como nos casos do Egito, Irã e Arábia Saudita. 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 com base em direitos humanos pode ser observada nos programas de proteção social da região?

Metodologia e limitações

Neste contexto, os **principais objetivos** deste estudo são: (i) apresentar uma visão geral dos marcos legais e regulatórios que promovem o direito das crianças à proteção social, com foco na região do Oriente Médio e Norte da África; e (ii) avaliar se os marcos legais dos programas de proteção social não contributivos da região estão alinhados à abordagem com base nos direitos humanos.

Este estudo fundamenta-se, principalmente, em uma revisão abrangente dos arcabouços jurídicos relacionados à proteção social não contributiva em todos os 20 países da região MENA.¹ O termo “arcabouço jurídico” é definido aqui como “todas as leis nacionais e outros decretos ou legislações e regulamentos secundários” (TRANSFORM 2017, Glossário). Assim, pode referir-se tanto a leis estatutárias, como a regulamentos e decretos executivos (emitidos por um Ministério de Estado, por exemplo). Como primeiro passo, constituições, estratégias de proteção social e/ou redução de pobreza e estatutos de direitos da criança foram mapeados. Todos os instrumentos relevantes identificados passaram por uma análise sistemática para examinar até que ponto eles preveem o direito à proteção social, e se e como eles estendem este direito às crianças. Posteriormente, foi realizada uma revisão dos esquemas não contributivos de proteção social para verificar quais programas na região estão ancorados em arcabouços jurídicos. Neste relatório, as autoras desenvolveram tal tópico a partir de um mapeamento prévio de programas de proteção social não contributivos na região MENA de autoria própria (MACHADO et al., 2018), com foco principal em transferências de renda e em espécie (incluindo programas de habitação e alimentação escolar) e benefícios de cuidado em saúde.

Em uma terceira etapa, 22 programas foram selecionados para uma análise mais aprofundada de seus arcabouços jurídicos. Um esquema foi incluído para cada país, exceto para o Estado da Palestina, em que uma lei para o Programa Nacional de Transferência de Renda ainda está em processo de deliberação. As estruturas legais dos programas foram avaliadas para entender melhor se elas refletem uma abordagem fundamentada em direitos com base nos princípios consagrados na CDC e em outros instrumentos de direitos humanos. Em geral, elas devem (i) estabelecer os critérios de elegibilidade; (ii) definir as responsabilidades de todos os atores envolvidos na implementação do programa; (iii) articular requisitos financeiros de longo prazo; (iv) estabelecer mecanismos de reclamações e recursos; e (v) estabelecer as bases para a participação dos cidadãos.

Apesar da relevância de se consagrar esquemas de proteção social em estruturas jurídicas abrangentes, a implementação de políticas públicas, mesmo quando impostas por lei, leva tempo para amadurecer. De fato, a adoção de uma norma jurídica não necessariamente leva a uma mudança imediata nas realidades sociais, mesmo que implique a obtenção de um benefício concreto ou melhorias na qualidade dos serviços prestados. Neste estudo, alguns exemplos de lacunas de implementação são destacados; entretanto, uma avaliação abrangente da implementação, eficácia e adequação dos arcabouços jurídicos de proteção social vai além do escopo retratado neste texto. A contribuição deste estudo é, no entanto, importante, pois o mapeamento dos arcabouços jurídicos ajuda a identificar potenciais carências regulatórias que possam assegurar os direitos dos potenciais beneficiários. Apoiar os países a preencher essas lacunas pode levar a uma redução dos erros de exclusão e a uma cobertura maior dos programas de proteção social — uma meta-chave dos ODS.

Estrutura do relatório

A primeira seção do relatório apresenta informações básicas relevantes para a pesquisa realizada, além de descrever a estrutura conceitual e a metodologia empregada. Na Seção 2, são avaliados, com mais profundidade, os principais tratados e as convenções internacionais e regionais de direitos humanos, as constituições dos países, as estratégias de proteção social e os atos ou estatutos de direitos da criança. Posteriormente, a Seção 3 avalia se os benefícios de proteção social da região (seja em dinheiro, em espécie ou em proteção da saúde) estão embutidos em arcabouços jurídicos. Na Seção 4, alguns programas selecionados são examinados com mais detalhes, analisando-se se e como eles cumprem uma abordagem fundamentada em direitos humanos para a proteção social. Por último, a Seção 5 resume as principais conclusões do estudo e fornece um conjunto de recomendações para melhorar os arcabouços jurídicos dos programas de proteção social na região.

1. Fundamentando-se na definição do UNICEF da região MENA, este estudo abrange os seguintes 20 países: Argélia, Bahrein, Djibuti, Egito, Irã (República Islâmica do), Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Marrocos, Omã, Catar, Arábia Saudita, Estado da Palestina, Sudão, Síria, Tunísia, Emirados Árabes Unidos e Iêmen.

Principais constatações

- Dezoito dos 20 países da região MENA preveem **uma garantia legal de proteção social em suas constituições — as duas exceções são o Djibuti e o Líbano**. No entanto, apenas alguns países — **Bahrein, Egito, Irã, Iraque e Marrocos** — **estendem claramente o direito à proteção social ou a um padrão de vida adequado a todas as crianças**. Quando o direito é estendido às crianças, muitas vezes a referência concentra-se nos órfãos, refletindo a tradição da região em fornecer assistência às famílias sem um chefe (homem) de família. Frequentemente, entende-se que a proteção social é oferecida no caso da incapacidade para o trabalho, como na velhice, deficiência ou doença. O direito a um padrão de vida adequado é comumente consagrado nas constituições nacionais, ainda que em graus variados. Enquanto em algumas constituições o direito a uma vida decente está diretamente ligado à provisão de seguridade social, como no Egito, outras veem um padrão de vida adequado como um objetivo de desenvolvimento desejado, como nos casos do Kuwait, Omã e Catar. Além disso, em muitas constituições da região, o direito das crianças à proteção é mencionado em artigos relacionados à importância da família para a sociedade.
- As estratégias de proteção social podem ajudar a melhorar a legitimidade institucional e a coordenação entre os diferentes esquemas governamentais. Apenas no Djibuti e no Marrocos, foram encontradas estratégias específicas de proteção social, apesar de o primeiro não ter uma previsão do direito à proteção social em sua constituição nacional. De fato, a tendência geral na região é a incorporação deste direito em planos mais amplos de redução da pobreza e desenvolvimento. Ainda, poucas das estratégias nacionais analisadas **estipulam claramente a provisão deste direito especificamente às crianças**. Exemplos incluem Djibuti, Jordânia e Marrocos.
- No total, 14 dos 20 países na região possuem um **instrumento jurídico preocupado principalmente com os direitos das crianças**. No entanto, apenas sete mencionam claramente o direito à proteção social, como no Egito e no Estado da Palestina. Nesse caso, também os órfãos são comumente mencionados como um grupo particularmente vulnerável que deveria receber serviços de proteção social. No Egito, as emendas de 2008 ao estatuto nacional da criança se destacam pela afirmação do direito das crianças à proteção social, ao considerar a introdução de um programa de transferência de renda para órfãos e crianças vulneráveis.
- Dos 154 **esquemas não contributivos de proteção social** mapeados na região (incluindo transferências em dinheiro e em espécie, programas de obras públicas, isenção de taxas educacionais, programas de alimentação escolar, benefícios de moradia, programas de proteção à saúde e subsídios para alimentos e energia), **mais da metade (88) estão ancorados em um arcabouço legal**. Os programas para os quais se promulgou uma legislação entre as décadas de 1950 e 1970 são principalmente subsídios para energia, combustível e alimentos. Nos países do Golfo, as leis que regulamentam a assistência social datam das décadas de 1970 e 1980. Desde a década de 1990, a região tem visto a introdução de mais legislações relacionadas a transferências de renda, especialmente na Argélia, Tunísia e Iêmen. Vários dos principais programas de proteção social da região foram introduzidos desde 2010, como o programa de transferência de renda do Irã, introduzido pela Lei de Reforma de Subsídios; o *Shamel*, no Sudão; e os programas *Takaful* e *Karama*, no Egito.
- A análise dos **arcabouços legais dos programas não contributivos** da região permite observar que **muitos programas que são particularmente relevantes para as crianças não estão (ainda) inseridos em uma estrutura legal**. Isso inclui o programa *Tayssir* no Marrocos, o *Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses* (Programa Nacional de Assistência a Famílias Necessitadas — PNAFN) e seu programa de benefício educacional (*Programme d'Allocations Scolaires* — PPAS) na Tunísia, o Programa Nacional de Metas de Emergência para a Pobreza (ETP-NPTP) no Líbano, bem como o Programa Nacional de Transferência de Renda da Palestina (PNCTP) no Estado da Palestina. Para os dois últimos programas mencionados, uma importante provisão está em processo de desenvolvimento. Deve-se lembrar de que a implementação de programas de proteção social também pode preceder o desenvolvimento de um marco

jurídico claro e, em alguns casos, até mesmo servir para informa-los de maneira positiva (KALTENBORN et al., 2017). Embora os programas de transferência de renda e de proteção à saúde tendam a ser melhor incorporados nos marcos legais, os programas de alimentação escolar e as transferências em espécie geralmente não possuem uma estrutura clara. A falta de estruturas legais para esses programas (transferência em espécie e alimentação escolar) pode ser explicada pelo fato de que, muitas vezes, eles são planejados para serem temporários, em resposta a emergências humanitárias.

- É importante notar que, no grupo de **crianças em movimento, geralmente elas não são abrangidas pelos quadros legais nacionais de proteção social**. Este é o caso particularmente observado nos países do Golfo, onde há um grande número de trabalhadores estrangeiros. Enquanto os países são mais inclusivos em beneficiar pelo menos migrantes econômicos, os refugiados geralmente não são cobertos por programas de proteção social.
- A análise de uma seleção de 22 programas não contributivos de proteção social (programas de transferências de renda e de proteção à saúde) regulados por um arcabouço legal aponta que, embora a maioria apresente critérios de elegibilidade estabelecidos e papéis e responsabilidades institucionais bem delineados (mesmo que em 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. Apenas três programas preveem alguma forma de participação: o *Disability Card* no Líbano e a *Allocation Spéciale de Scolarité* na Argélia, que são casos especialmente relevantes a serem observados neste relatório.
- Poucos programas se destacam por apresentar um **marco legal mais abrangente**, como o *Social Protection Network* do Iraque (regulamentado pela Lei nº 11 de 2014) e o *Programme National de Solidarité Famille do Djibuti* (Décret nº 2015-279/PR/SESN, modificado pelo Décret nº 2017-096/PR/SEAS). No entanto, a existência de um quadro legal detalhado não significa que o programa seja implementado como tal na realidade. De fato, 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.

Recomendações

Com base nos resultados da pesquisa realizada, os países da região MENA devem considerar as seguintes recomendações para promover o direito das crianças à proteção social e fortalecer seus sistemas de proteção social, para assim cumprir os padrões estabelecidos pelas leis internacionais de direitos humanos:

- Trabalhar em prol de **legislações e documentos políticos**, como estratégias de proteção social que **estabeleçam como um direito e não como caridade** ou como política social “discricionária,” garantindo que tal direito seja estendido a todos, incluindo crianças.
- Assegurar que a **legislação de proteção social seja inclusiva e não discriminatória**, prestando atenção especialmente aos mais desfavorecidos e marginalizados.
- Estabelecer **marcos regulatórios apropriados** para garantir que as **crianças em movimento tenham acesso a um mínimo de proteção social**, o que também deve ser apoiado pela comunidade internacional. Deve-se dar atenção especial para garantir a igualdade de tratamento de todos os refugiados, independentemente da nacionalidade.

- Incorporar programas em **estruturas legais abrangentes e complementar a legislação existente de acordo com uma abordagem fundamentada nos direitos humanos** à proteção social.
- Empreender esforços especiais, que devem ser galgados para criar **mecanismos de reclamação e apelo** legalmente incorporados, bem como **canais que permitam aos beneficiários participar** e informar a concepção, implementação e avaliação do programa.
- Fortalecer os mecanismos que permitam o **monitoramento dos arcabouços jurídicos** e sua implementação na prática, para responsabilizar governos e implementadores de programas.



Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brasil
Telephone: +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org • www.ipcig.org