



SUMÁRIO EXECUTIVO

Marcos legais no Sul da Ásia, a partir de uma perspectiva dos direitos das crianças

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



Research Report n. 54

Marcos legais no Sul da Ásia, a partir de uma perspectiva dos direitos das crianças

Por Luca Lazzarini

Copyright© 2020

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Fundo das Nações Unidas para a Infância

Esta publicação é um dos resultados do acordo entre agências das Nações Unidas, entre o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e o escritório Regional para o Sul da Ásia do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF ROSA).

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 Centro especializa-se em recomendações políticas com base em pesquisa, para fomentar a redução da pobreza e desigualdade, bem como promover o crescimento inclusivo. O IPC-IG está ligado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil, ao Ministério da Economia (ME) e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) do Governo do Brasil.

Coordenadores de pesquisa

Fábio Veras Soares (Ipea e IPC-IG)

Luca Lazzarini (IPC-IG)

Pedro Arruda (IPC-IG)

Rafael Guerreiro Osorio (Ipea e IPC-IG)

Pesquisadores

Anna Carolina Machado (IPC-IG)

Beatriz Burattini (IPC-IG)

Carolina Bloch (IPC-IG)

Fabianna Ferreira (IPC-IG)

Isabela Franciscon (IPC-IG)

Krista Alvarenga (IPC-IG)

Lea Smidt (IPC-IG, *fellow* do Programa Carlo Schmid)

Lucas Sato (IPC-IG)

Marcela Ramirez (IPC-IG)

Nicolò Bird (IPC-IG)

Sergei Soares (Ipea and IPC-IG)

Wesley Silva (IPC-IG)

Yannick Markhof (IPC-IG)

Assistentes de pesquisa

João Pedro Dytz (IPC-IG, estagiário)

Juliana Bernardino (IPC-IG, estagiário)

Voluntário online das Nações Unidas

Ifham Adam Ibrahim

Produzido pela equipe de publicações do IPC-IG

Roberto Astorino, Flávia Amaral, Priscilla Minari 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 Centro Internacional de Pesquisa para o Crescimento Inclusivo divulga os resultados de seus trabalhos em andamento para incentivar a troca de ideias sobre os temas de desenvolvimento. Os artigos são assinados pelos autores e devem ser citados de acordo. Interpretações e conclusões expressas são 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.

Essa publicação está disponível online em www.ipcig.org.

Para mais informações sobre as publicações do IPC-IG, não hesite em contatar publications@ipc-undp.org.

Citação sugerida: LAZZARINI, L. "Social protection legislative frameworks in South Asia from a children's rights perspective." Research Report n. 55. Brasília e Katmandu. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo e Escritório Regional da UNICEF para o Sul da Ásia, 2020.

ISSN: 2526-0499

**MARCOS LEGAIS NO SUL DA ÁSIA,
A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA
DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS**

Este estudo é parte de uma série de trabalhos desenvolvidos por uma parceria entre o Escritório da UNICEF para o Sul da Ásia e o IPC-IG, para analisar os diferentes aspectos da proteção social na região.

1. Gasto social no Sul da Ásia: uma visão geral das despesas do governo em saúde, educação e assistência social.
2. Visão geral dos programas de proteção social não-contributivos do Sul da Ásia, a partir de uma perspectiva centrada nas crianças e na igualdade.
3. Gênero e proteção social no Sul da Ásia: uma análise do desenho de programas não contributivos.
4. Marcos legais da proteção social no Sul da Ásia a partir de uma perspectiva dos direitos das crianças.
5. Evidências associando programas de proteção social no Sul da Ásia com pobreza infantil, crescimento econômico e melhoria no desenvolvimento humano.

Todas as publicações disponíveis online em www.ipcig.org.

Todo *feedback* é bem-vindo e deve ser enviado para publications@ipc-undp.org.

AGRADECIMENTOS

Durante a elaboração deste relatório, tivemos a sorte de receber contribuições importantes, bem como *feedback* de especialistas da UNICEF e de representantes dos governos da maioria dos países da região. Nos esforçamos ao máximo para responder às sugestões e às críticas, e minimizar quaisquer erros. De qualquer maneira, assumimos toda a responsabilidade por quaisquer erros ou omissões eventuais.

Viajamos a cinco países do Sul da Ásia: Afeganistão, Índia, Nepal, Sri Lanka e Maldivas, o que nos deu a oportunidade de aprender mais sobre a proteção social em diferentes contextos. Este trabalho não teria sido possível sem a colaboração de nossas contrapartes na UNICEF, nos governos, e nas agências não-governamentais.

Afeganistão: Somos gratos ao Ministério de Questões Sociais (MoLSA), ao Conselho de Ministros, ao Ministério das Finanças (MoF), ao Ministério da Economia (MoEc), ao Ministério de Mártires e Pessoas com Deficiências (MMD), ao Ministério de Reabilitação e Desenvolvimento Rural (MMRD), ao Ministério de Irrigação Agricultura e Pecuária (MAIL), e à Autoridade Nacional em Estatísticas e Informação (NSIA); ao Programa Mundial de Alimentos (PMA), à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e ao Banco Mundial.

Índia: Somos gratos ao Departamento de Educação Escolar de Madhya Pradesh e à Equipe de Missão SAMAGRA, ao Departamento de Tecnologia da Informação Tamil Nadu, à Companhia Tamil Nadu para o Desenvolvimento das Mulheres e à Agência de Governança Tamil Nadu, ao Secretário-Chefe do Rajastão para o Governo do Estado, ao Departamento de Planejamento de Rajastão, e ao Departamento de Desenvolvimento das Mulheres e Crianças do Rajastão.

Maldivas: Somos gratos ao Ministério de Gênero, Família e Serviços Sociais, à Agência Nacional de Proteção Social (NSPA) e à Secretaria Nacional de Estatísticas (NBS).

Nepal: Somos gratos ao Banco Mundial, à União Europeia (EU), ao Departamento do Reino Unido para Desenvolvimento Internacional (DFID) e à Agência Alemã para Cooperação Internacional (GIZ).

Sri Lanka: Somos gratos ao Departamento de Planejamento Nacional e ao Departamento de Desenvolvimento Samurधि.

Também gostaríamos de reconhecer o apoio e o engajamento da UNICEF ROSA e de todos os escritórios da UNICEF nos países. Gostaríamos de agradecer a Abdul Alim, Ivan Coursac, Rabin Karmachaya, Mona Korsgard, Stanley Gwavuya, Nienke Voppen, Freshta Ahrar, Mahboobullah Iltaf, Mekonnen Woldegorgis, Marie-Consolee Mukangendo, Juliette Haenni, Jigme Dorji, Misaki Ueda, Tapan Kapoor, Antara Lahiri, Michael Juma, Veena Bandyopadhyay, Pinaki Chakraborty, Akila Radhakrishnan, Isabelle Bardem, Shafqat Hussain, Luis Gorjon Fernandez, Mohamed El Munir Safieldin, Yosi Echeverry Burckhardt, Ibrahim Naseem, Usha Mishra Hayes, Thakur Dhakal, Sevara Hamzaeva, Antonio Franco Garcia Sajith De Mel e Louise Moreira Daniels por suas valiosas contribuições.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Conclusões em âmbito internacional

- Os instrumentos de direitos humanos têm papel fundamental na determinação do escopo e conteúdo de legislações relacionadas à proteção social em âmbito nacional, considerando sua natureza obrigatória em relação aos Estados participantes e o fato de que seus padrões normativos podem ser usados como pontos de referência para sistemas nacionais de proteção social por Estados que não são signatários do instrumento em questão.
- Dadas a interdependência e a interligação dos direitos humanos, a realização do direito à proteção social pode contribuir, significativamente, para se alcançar outros direitos econômicos, sociais e culturais, tais como os direitos a um padrão adequado de vida, à saúde e à educação, entre outros.
- Cada país na região é um Estado participante da Convenção das Nações Unidas dos Direitos das Crianças (CDC). Portanto, são obrigados a reconhecer o direito de todas as crianças a um padrão adequado de vida, devendo tomar as medidas necessárias para alcançar a realização plena do direito das crianças à proteção social.
- Com a exceção notável do Butão, todos os países do Sul da Ásia participam do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ICESCR) e, como tal, são obrigados a respeitar, proteger e realizar os direitos à proteção social e a um padrão adequado de vida.
- Uma vez que todos os países da região pertencem ou à tradição dualista, ou, de acordo com suas constituições, adotam uma abordagem mista, a tradução de instrumentos internacionais de direitos humanos — incluindo a CDC — em leis nacionais é um passo obrigatório para garantir sua aplicação.

Conclusões em âmbito regional

- O Sul da Ásia é a única região no mundo que não possui um sistema próprio de direitos humanos. A presença de tal sistema iria contribuir, significativamente, para o respeito e para a proteção e a realização dos direitos humanos, incluindo a proteção social, de duas maneiras, no mínimo. Na primeira, os países estariam ancorados por tratados regionais e processos de implementação correspondentes. Na segunda, a presença de um órgão de monitoramento — político ou jurisdicional — aliada a procedimentos de acompanhamento, iria fortalecer ainda mais a realização, o monitoramento e o cumprimento dos direitos humanos.
- A Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC) inclui várias metas que são relevantes para a proteção social, tais como a promoção do bem-estar, progresso social e desenvolvimento cultural na região, bem como o provimento de oportunidades a todos os indivíduos de viverem em dignidade e de realizarem seu potencial plenamente. Além disso, o “desenvolvimento social” figura entre as áreas de cooperação.
- Apesar da presença de instrumentos relevantes, tais como o Estatuto Social da SAARC e a Convenção sobre Arranjos Regionais para a Promoção do Bem-Estar das Crianças, poucas iniciativas foram adotadas em resultado desses instrumentos.

Conclusões em âmbito nacional: constituições

- Todas as constituições estão comprometidas a proteger e promover os direitos econômicos, sociais e culturais. Cada constituição, com exceção da Constituição do Afeganistão, contém uma disposição

relacionada à proteção social. As Constituições do Afeganistão, da Índia, das Maldivas e do Nepal incluem dispositivos específicos relacionados à assistência infantil.

- Na vasta maioria dos países, os direitos econômicos e culturais — inclusive o direito à proteção social — figuram nas seções não vinculativas da constituição. Exceções notáveis são as Constituições das Maldivas e do Nepal. A primeira estabelece um conjunto de direitos específicos, incluindo direitos econômicos, sociais e culturais (por exemplo, o direito à alimentação e à moradia, a bons padrões de cuidado à saúde, etc.) que o Estado deve oferecer, de acordo com sua capacidade e seus recursos, seguindo o conceito da realização progressiva. De maneira similar, a Constituição do Nepal identifica e se compromete com uma série de direitos sociais básicos, incluindo, por exemplo, os direitos à alimentação e à justiça social.
- A Constituição do Nepal é a única lei fundamental na região que estabelece os direitos das crianças diretamente (art. 39).

Conclusões em âmbito nacional: marcos legais para a proteção social

- Marcos legais para a proteção social foram adotados em todos os países da região, exceto pelo Butão e o Paquistão.
- Existem diferenças significativas entre os conjuntos de leis analisados, os quais foram divididos em dois grupos principais. O primeiro grupo inclui legislações, fornecendo um marco regulatório geral para a proteção social (como a Lei de Proteção Social das Maldivas) ou direitos econômicos, sociais ou culturais específicos (tal como a Lei Nacional de Segurança Alimentar da Índia e a Lei de Seguridade Social do Nepal). O segundo grupo engloba leis que regulam aspectos individuais da proteção social. A Lei de Proteção Social do Afeganistão, apesar do nome, lida, principalmente, com o marco institucional do país para proteção social. De maneira similar, em Bangladesh, os conjuntos de leis regulam, respectivamente, organizações não governamentais que operam no bem-estar social e organizações não governamentais que são custeadas com fundos internacionais. A Lei *Aadhaar*, na Índia, fornece um número de identificação único para residentes, que serve como prova de identidade e residência. Finalmente, a Lei de Benefícios de Bem-Estar do Sri Lanka estabelece um marco único para o pagamento de todos os benefícios de bem-estar social e questões relacionadas.
- A Lei de Segurança Alimentar da Índia demonstra os impactos que legislações que regulam direitos econômicos, sociais e culturais podem ter na proteção social, visto que há implicações diretas para a operação de todos os programas de distribuição de alimentos no país, bem como para os critérios adotados pela maioria dos programas de redução de pobreza para determinar elegibilidade dos beneficiários.
- Marcos legais gerais para a proteção social não existem em Bangladesh, Butão, Índia, Paquistão e Sri Lanka, mas uma Lei de Proteção Social está em discussão em Bangladesh.
- Quatro países — Afeganistão, Maldivas, Nepal e Sri Lanka — promulgaram leis de proteção social nos últimos seis anos. Essa tendência pode ser interpretada como um passo importante na construção de sistemas de proteção social ancorados em uma abordagem fundamentada em direitos.
- Vários direitos econômicos, sociais e culturais foram consagrados recentemente, em âmbito legal, na Índia e no Nepal, objetivando a implementação de dispositivos constitucionais. A introdução dessas legislações em ambos os contextos representa um passo importante em direção a uma abordagem fundamentada em direitos.

Conclusões em âmbito nacional: legislações focadas em crianças

- A abordagem mais comum na região é a regulação de aspectos individuais (por exemplo, proteção infantil, educação, etc.) por meio de leis individuais. Essa abordagem gerou uma quantidade considerável de leis ao longo do tempo. Apesar de esse fato não constituir um problema necessariamente, é importante frisar que uma lei abrangente de direitos das crianças, que garanta uma implementação plena da CDC, seria preferível, porque consegue evitar possíveis conflitos entre os vários conjuntos de leis diferentes, especialmente quando uma quantidade considerável de tempo passa entre a promulgação de uma lei e a promulgação subsequente de outra.
- As últimas Observações Conclusivas oferecidas pelo Comitê dos Direitos das Crianças para cada país recomenda, inequivocamente, a implementação plena da CDC em âmbito nacional. A maioria das leis analisadas concentram-se na proteção infantil e não na proteção social.
- De acordo com tais Observações, o Afeganistão, as Maldivas e o Nepal promulgaram leis focadas em crianças, que incluem, explicitamente, o direito das crianças à proteção social e outros dispositivos para fazê-lo ser cumprido. Tais leis são admiráveis, especialmente, pelo seu intuito de sistematizar legislações nacionais que estabeleçam os direitos das crianças. Todas as leis foram promulgadas em 2018 e 2019.

Conclusões em âmbito nacional: Instituições Nacionais de Direitos Humanos

- As Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDH) representam uma garantia fundamental para monitorar a implementação efetiva dos direitos fundamentais das crianças em âmbito nacional, bem como o direito à proteção social e outros direitos humanos. A necessidade de INDH funcionais parece ainda mais fundamental, considerando-se que nenhum país da região participa do Protocolo Opcional da ICESCR e que não há qualquer sistema regional de direitos humanos.
- INHD foram estabelecidos em todos os países, com exceção do Butão.

Conclusões no âmbito dos programas

- No âmbito dos programas, a análise revelou que apenas 18 programas estão incorporados a marcos regulatórios. Portanto, os 33 programas restantes — 10 dos quais são pelo menos sustentados por uma base legal — preocupantemente não são governados por qualquer conjunto de regras aplicáveis.
- Várias diferenças significativas existem entre os países do Sul da Ásia. Nas Maldivas, há um marco regulatório para cada um dos esquemas mapeados, exceto para o programa de Bem-Estar Médico, para o qual apenas uma base legal foi encontrada. Em Nepal, exatamente metade dos programas (5 de 10) possui marcos regulatórios, ao passo que, para a metade restante, não há qualquer regulação. Pouco menos da metade dos programas de proteção social na Índia são caracterizados por marcos regulatórios. Para o Afeganistão e Sri Lanka, apenas um marco regulatório foi encontrado para dar apoio aos programas mapeados. Em Bangladesh e no Butão, nenhum dos programas é sustentado por marcos regulatórios: essa conclusão é especialmente significativa para Bangladesh, uma vez que é o país com a maior quantidade de programas mapeados.
- A partir de uma perspectiva temporal, todos os marcos regulatórios — exceto o do *Bait-u-Mal* no Paquistão — foram promulgados desde o início do novo milênio.
- Em termos de adequação a padrões internacionais, a análise revelou que o único critério respeitado integralmente por cada marco regulatório está relacionado com a definição de papéis e responsabilidades.

Os demais critérios apresentaram as seguintes taxas de adequação: elegibilidade, 78 por cento; exigências financeiras de longo prazo, 68 por cento; mecanismos de transparência, 67 por cento; previsibilidade dos benefícios, 58 por cento; mecanismos de reclamação e recursos, 41 por cento; e canais de participação, 26 por cento. Devemos enfatizar que a falta de adequação em relação aos mecanismos de reclamação e recursos apresenta um obstáculo quase intransponível à implementação de uma abordagem à proteção social fundamentada nos direitos humanos, visto que as instituições não podem ser responsabilizadas, quando os possuidores de direitos não estão em posição de fazerem valer seus direitos.

REFERÊNCIA

LAZZARINI, L. Social protection legislative frameworks in South Asia from a children's rights perspective. IPC-IG *Research Report*, n. XX. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2020.



Centro Internacional de Políticas pelo Crescimento Inclusivo

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

ipc@ipc-undp.org • www.ipcig.org