

ERRADICAÇÃO DO CASAMENTO INFANTIL NA ÁFRICA AUSTRAL: INCORPORAÇÃO DA LEI MODELO DA SADC SOBRE CASAMENTO INFANTIL

Maio 2023





Photo: Annie Spratt/Unsplash

SUMÁRIO

Histórico	3
Disposições da Lei Modelo da SADC: Visão geral	3
Progresso obtido até o momento	4
Principais desafios para a incorporação completa da Lei Modelo	6
Recomendações aos Estados membros da SADC	7

AGRADECIMENTOS

Este estudo foi encomendado pelo Escritório Regional da África Oriental e Austral (ESARO) do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA). O relatório foi elaborado por Susan Mutambasere, consultora da Equality Now. Meron Negussie e Lindsay Barnes, do ESARO do UNFPA, contribuíram para a garantia de qualidade do estudo. Jyoti Tewari e Willis Odek, também do ERASO do UNFPA, prestaram valioso apoio revisando as versões preliminares do relatório. O UNFPA deseja estender seus agradecimentos a Boemo Sekgoma, Secretária-Geral do Fórum Parlamentar da SADC, Krishna Seegobin, e ao pessoal do Secretariado do FP da SADC pelas contribuições técnicas e pela contínua determinação de erradicar o casamento infantil na região da SADC; bem como a Caroline Lagat, Divya Srinivasan, Faiza Mohamed e Judy Gitau, da Equality Now, por suas contribuições para o documento.

Citação recomendada para este relatório: ESARO do UNFPA e Equality Now. 2023. Erradicação do Casamento Infantil na África Austral: Incorporação da Lei Modelo da SADC sobre Casamento Infantil, ESARO do UNFPA.

SOBRE A EQUALITY NOW

Desde a sua fundação em 1992, a Equality Now vem usando uma combinação única de ações legais de defesa de direitos, parcerias regionais e mobilização comunitária para incentivar os governos a adotar, melhorar e garantir a aplicação de leis que protejam e promovam os direitos humanos de mulheres e meninas em todo o mundo. Com uma equipe internacional, as nossas campanhas giram em torno de quatro áreas programáticas: Promoção da Igualdade Legal, Erradicação da Violência Sexual, Erradicação de Práticas Danosas e Erradicação da Exploração Sexual, com um enfoque transversal nas necessidades específicas de meninas adolescentes.

 info@equalitynow.org

 www.equalitynow.org

 [@equalitynoworg](https://www.facebook.com/equalitynoworg)

 [@equalitynoworg](https://www.instagram.com/equalitynoworg)

 [@equalitynow](https://twitter.com/equalitynow)

HISTÓRICO

A Lei Modelo da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) sobre a Erradicação do Casamento Infantil e a Proteção de Crianças Já Casadas (“Lei Modelo” ou “Lei Modelo da SADC”) foi adotada em 3 de Junho de 2016 pela 39ª Assembleia Plenária do Fórum Parlamentar da SADC, que se reuniu no Reino de Essuatíni. O presente relatório tem como objetivo apresentar uma análise sobre o grau em que os Estados membros da SADC incorporaram a Lei Modelo a suas próprias leis e políticas como forma de trabalhar em

prol da erradicação do casamento infantil na região.

O objetivo da Lei Modelo é criar um parâmetro legislativo baseado em conceitos acordados derivados de instrumentos internacionais de direitos humanos com os quais os Estados membros da SADC já se comprometeram. Trata-se, portanto, de uma ferramenta normativa que cria um processo simplificado para que legisladores e redatores de textos legislativos dos Estados membros revisem, reformem e melhorem suas leis e políticas nacionais. No contexto do casamento infantil, a Lei Modelo da SADC define “criança” como uma pessoa com menos de 18 anos de idade.

DISPOSIÇÕES DA LEI MODELO DA SADC: VISÃO GERAL

- A Lei Modelo prevê a proibição inequívoca de casamentos e noivados de meninos e meninas menores de 18 anos, com leis que impõem penalidades por contravenção como medida dissuasora.
- A Lei prevê a interposição de ação cautelar de afastamento para impedir a celebração de casamentos infantis, o que pode incluir a remoção da criança do ambiente que a coloca em risco de se casar.
- Casamentos infantis celebrados antes do início da vigência da nova lei nacional (seja por meio de emendas ou de uma lei independente) devem ser anulados. Esses casamentos infantis podem ser anulados por iniciativa de qualquer uma das partes do casamento ou de um terceiro interessado que possa apresentar razões adequadas para a anulação do casamento visando o melhor interesse da criança.
- Todos os casamentos devem ser registrados para permitir que o governo possa fazer as verificações necessárias quanto à idade das partes do casamento.
- Um dos elementos centrais da Lei é a adoção de uma abordagem multisetorial para a erradicação do casamento infantil. A Lei estabelece disposições práticas que devem contribuir para a eliminação do casamento infantil, bem como disposições aplicáveis a crianças que já estão casadas ou são vítimas de casamento infantil. Essas disposições incluem, entre outras, as seguintes:
 - ▶ programas abrangentes de educação sexual apropriados à faixa etária das crianças;
 - ▶ assistência jurídica às vítimas;
 - ▶ programas de prevenção, incluindo incentivos para que as crianças não se casem;
 - ▶ esquemas de custódia e manutenção dos filhos da criança, assegurando também sua legitimidade;
 - ▶ treinamento dos funcionários governamentais competentes e de partes interessadas para que saibam como lidar com questões atinentes ao casamento infantil;
 - ▶ estabelecimento de um fundo de combate ao casamento infantil para financiar programas executados no âmbito da lei;
 - ▶ disponibilização de bolsas de estudos e subsídios para garantir a educação continuada desde o ensino primário até o ensino superior, assegurando também a educação continuada de meninas grávidas; e
 - ▶ acesso a informações e serviços de saúde sexual e reprodutiva e à assistência médica.

Se implementada adequadamente, a Lei Modelo tem o potencial de erradicar o casamento infantil na sub-região. No entanto, os Estados membros só conseguirão otimizar os benefícios da Lei Modelo se adotarem as disposições recomendadas, visto que a Lei Modelo em si é normativa e não tem uma natureza vinculativa. Não obstante, as disposições da Lei Modelo baseiam-se em normas internacionais e regionais de direitos humanos juridicamente vinculantes que foram ratificadas pela maioria dos Estados membros da SADC [incluindo o

Protocolo de Maputo e o Comentário Geral Conjunto sobre a Erradicação do Casamento Infantil emitido pela Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (ACHPR) e pelo Comitê Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança (ACERWC), que fazem recomendações semelhantes]. Embora leis abrangentes não sejam, por si sós e sem uma aplicação efetiva, suficientes para eliminar o casamento infantil, as leis ajudam as sobreviventes a obter justiça e conferem legitimidade a políticas e estratégias que podem ser implementadas por governos.

PROGRESSO OBTIDO ATÉ O MOMENTO

Na região da SADC, as aspirações da Lei Modelo da SADC vêm sendo implementadas em graus variados. Alguns exemplos de boas práticas são destacados abaixo.



Moçambique

Moçambique é um dos países da SADC com a maior prevalência de casamento infantil: 1 em cada 2 meninas do país se casam antes de chegar aos 18 anos.¹ Para fazer frente a essa situação, o país criou um arcabouço de melhores práticas na implementação da Lei Modelo da SADC. Em 2019, Moçambique promulgou a Lei de Prevenção e Combate às Uniões Prematuras (Lei nº 19/2019). Seu Artigo 6º reconhece especificamente que a lei se inspira na Lei Modelo da SADC e, desde que não esteja em conflito com as leis moçambicanas, deve ser interpretada no sentido de refletir o

objetivo da Lei Modelo da SADC. Esta lei, portanto, contém a maioria das disposições sugeridas pela Lei Modelo da SADC, incluindo penalidades específicas aplicáveis a pessoas que descumprirem a proibição do casamento infantil. Enquanto a Lei Modelo da SADC prevê a distribuição equitativa dos bens adquiridos durante a constância de um casamento infantil anulado, a lei moçambicana vai além ao estipular que o indivíduo que era criança no momento do casamento deve receber dois terços dos bens e o adulto, um terço. Além disso, Moçambique reformou a *Lei da Família (Lei nº 22/2019)*, que atualmente proíbe de forma absoluta o noivado ou casamento de pessoas menores de 18 anos.

Essas leis surgiram em um momento em que Moçambique já implementava a *Estratégia Nacional de Prevenção e Combate ao Casamento Infantil (2016-2019)*, que promovia um arcabouço socioeconômico voltado para a prevenção e combate ao casamento infantil. O arcabouço reconhece os fatores socioeconômicos que contribuem para o casamento infantil, bem como a necessidade de erradicar o casamento infantil a partir de uma abordagem multissetorial. Como demonstração dessa abordagem multissetorial, em dezembro de 2018 Moçambique revogou um decreto draconiano editado em 2003 que obrigava meninas grávidas a frequentar aulas à noite.²



Zimbábue

Em janeiro de 2016, o Tribunal Constitucional do Zimbábue revogou a Seção 22(1) da Lei do Casamento, que permitia que crianças menores de 18 anos se casassem, por julgá-la incompatível com a Constituição. Alguns anos depois, em 2022, Zimbábue promulgou uma nova Lei do Casamento que proíbe o casamento de pessoas menores de 18 anos em todos os casos (incluindo em uniões consuetudinárias,

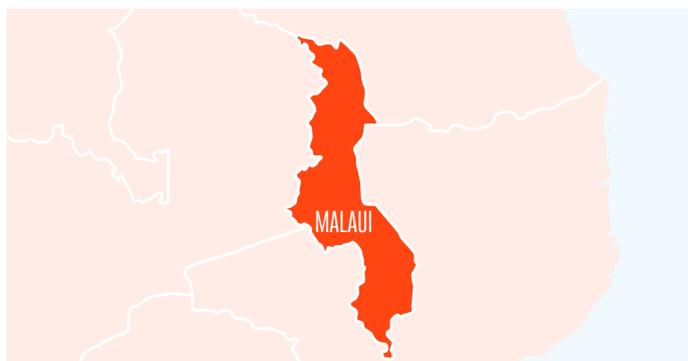
registradas ou não). A lei prevê também pena de prisão de até cinco anos para quem violar essa disposição.

Em 2018, Zimbábue lançou o *Plano de Ação Nacional e Estratégia de Comunicação para Erradicar o Casamento Infantil*.³ Algumas das atividades identificadas à luz da Lei Modelo da SADC incluem a garantia do registro de todos os casamentos (de acordo com as obrigações do Estado previstas no Protocolo de Maputo) e a intensificação dos esforços para assegurar que todos os nascimentos sejam registrados, uma medida importante para a verificação da idade no casamento. Para garantir uma abordagem multissetorial para a erradicação do casamento infantil, o plano de ação também contém estratégias para manter as meninas na escola e criar parcerias para todas as partes interessadas que trabalham para reduzir a pobreza. O plano prevê ainda uma estratégia de mobilização de lideranças comunitárias para desafiar normas e tradições de casamentos infantis.

¹ Human Rights Watch 'Mozambique passes law to end child marriage' <https://www.hrw.org/news/2019/07/19/mozambique-passes-law-end-child-marriage>

² UNICEF 'The situation of children in Mozambique' (2021).

³ Governo do Zimbábue 'National Action Plan and Communication Strategy to End Child Marriage (2018)'.



Malawi

O Malawi é um dos países da SADC que apresenta o maior índice de casamentos infantis. Em 2017, o país alterou sua Constituição, revogando a disposição que anteriormente permitia que os pais consentissem com o casamento de seus filhos menores de 18 anos. Essa emenda harmonizou a Constituição com as disposições da Lei de Casamentos, Morte e Relações Familiares de 2015, que fixou a idade

mínima para o casamento em 18 anos.

O Malawi também adotou uma [Estratégia Nacional de Erradicação do Casamento Infantil \(2018-2023\)](#), que busca combater o casamento infantil a partir de uma abordagem multissetorial.⁴ Algumas dessas estratégias incluem o empoderamento econômico das meninas e a priorização do reingresso escolar para garantir que meninas grávidas concretizem suas aspirações educacionais. Em consonância com a Lei Modelo da SADC, a estratégia enfatizou a capacitação das principais partes interessadas do governo, como agências de aplicação da lei, a ampliação de serviços de proteção infantil, como grupos de apoio às vítimas, e a contratação de um número adequado de trabalhadores de proteção infantil para atuar na linha de frente. São previstas ainda estratégias para prestar informações e serviços de saúde sexual e reprodutiva apropriados à faixa etária de meninas jovens e assistência médica e apoio psicossocial adequados para sobreviventes de casamento infantil.



África do Sul

Embora ainda não tenha harmonizado suas leis para fixar inequivocamente a idade mínima de casamento em 18 anos, a África do Sul registrou alguns avanços na oferta de programas abrangentes de educação sexual, que é um dos componentes essenciais para a prevenção do casamento infantil. A Lei Modelo da SADC incentiva a adoção de uma abordagem multissetorial que inclua a cooperação interministerial. A África do Sul fez isso envolvendo o Departamento de Educação Básica, que incorporou um módulo abrangente de educação sexual como parte de sua disciplina de Orientação para a Vida, obrigatória nos ensinos fundamental e médio.



Zâmbia

A Zâmbia promulgou a Lei do Código da Criança nº 12 de 2022, que proíbe o casamento de crianças menores de 18 anos e classifica o casamento infantil como uma prática nociva. Embora o país ainda não tenha harmonizado suas leis para fixar inequivocamente a idade mínima para o casamento em 18 anos, o governo vem implementando uma série de políticas e programas para combater o casamento infantil. A Lei da Educação de 2011 criminalizou o casamento com estudantes, embora “estudante” seja definido como uma criança menor de 16 anos que frequenta a escola. Alguns adolescentes não vão à escola e, portanto, essa disposição não seria aplicável. Esses esforços são complementados por um abrangente programa de educação sexual que foi integrado a várias disciplinas existentes nas escolas. Em 2016, a Zâmbia adotou uma [Estratégia Nacional de Erradicação do Casamento Infantil 2016-2021](#) com o objetivo de influenciar positivamente as atitudes, crenças e práticas sociais que contribuem para o casamento infantil.⁵

4 Governo do Malawi, 'National Strategy on Ending Child Marriage (2018)'.

5 Governo da Zâmbia, 'National Strategy on Ending Child Marriage (2016)'.



PRINCIPAIS DESAFIOS PARA A INCORPORAÇÃO COMPLETA DA LEI MODELO

Arcabouços jurídicos inconsistentes

A falta de um arcabouço jurídico abrangente e uniforme é um dos principais fatores que impedem a implementação efetiva das leis de combate ao casamento infantil. O que se observa é um aumento dos esforços para reformar as leis de proteção à criança (que, na maioria dos casos, proíbem o casamento infantil), mas avanços mais lentos na reforma das leis de casamento ou família. Com isso, algumas novas leis não revogam especificamente as leis anteriores, gerando conflitos.

Esse tipo de conflito é exemplificado pela Zâmbia, onde a mais recente Lei do Código da Criança nº 12 de 2022 fixa a idade mínima para o casamento em 18 anos sem, no entanto, revogar diretamente a disposição da Lei do Casamento de 1964 que estabelece a idade mínima de 16 para meninos e meninas. Isso gera complicações legais, ainda que, segundo a interpretação da lei, a nova disposição (Lei do Código da Criança nº 12 de 2022) deve substituir a anterior (Lei do Casamento de 1964), considerando que as novas legislações levam em conta as disposições anteriores. Ainda assim, a Lei Modelo da SADC enfatiza a necessidade de fazer referências cruzadas a leis correlatas no intuito de evitar quaisquer incoerências ou dificuldades de interpretação.

Outro exemplo é o fato de que a Constituição e a Lei de Casamentos, Morte e Relações Familiares do Malawi fixam a idade mínima para o casamento em 18 anos. A *Lei de Atenção, Proteção e Justiça à Criança de 2011* proíbe o casamento forçado de crianças, mas define “criança” como uma pessoa menor de 16 anos. Nesse caso, embora a Constituição substitua a *Lei de Atenção, Proteção e Justiça à Criança*, ela ainda gera complicações na aplicação da lei.

Progresso lento

Embora a questão do casamento infantil seja discutida há anos na região, os avanços práticos têm sido relativamente lentos. Em 2016, a Suprema Corte da Tanzânia proferiu uma decisão histórica que revogou as seções 13 e 17 da Lei do Casamento, que estabelecem diferentes idades mínimas para o casamento de meninos e meninas. Em 2019, essa decisão foi confirmada em sede de recurso. Embora o Tribunal de Recursos tenha dado ao governo um ano para alterar a lei, o progresso tem sido lento.⁶

Da mesma forma, na África do Sul, embora as discussões tenham se iniciado ainda em 2015, o ritmo de progresso na implementação de uma lei que proíbe o casamento infantil em todas as circunstâncias permanece lento.⁷ Esses atrasos incentivam a impunidade para o casamento infantil e desconsideram a urgência do problema. A lentidão dos avanços também é causada por mudanças nos atores políticos que conduzem o processo.

Falta de progresso

Em alguns países, apesar do consenso obtido em comissões parlamentares, outras instâncias de alto nível e órgãos decisórios nacionais sobre as medidas necessárias para erradicar o casamento infantil, o que se observa na prática é que o apoio político varia. Angola, por exemplo, avançou pouco na reforma da lei do casamento infantil. Adotada em 1988, sua lei atual (que permite o casamento de meninas de 15 anos com o consentimento dos pais) ainda precisa ser revisada para alinhar a idade mínima de casamento às normas internacionais de direitos humanos.

6 The Citizen 'Government speaks on Marriage Amendment' 11 de setembro de 2022. <https://www.thecitizen.co.tz/tanzania/news/national/government-speaks-on-marriage-act-amendment-3944798>.

7 L Mwambene 'Recent legal responses to child marriage in Southern Africa: The case of Zimbabwe, South Africa, and Malawi (2018)' Africa Human Rights Law Journal Vol. 18 No. 2

Caminhos ad hoc para a reforma legal

Alguns dos países que avançaram na implementação da Lei Modelo da SADC ou na reforma geral de suas leis sobre casamento infantil indicam o benefício de promover uma reforma legislativa a partir de abordagens coordenadas e multissetoriais. Por exemplo, a mudança constitucional no Malawi foi o resultado de uma [ação coordenada de grupos de jovens](#).⁸ Da mesma forma, [evidências sugerem](#) que a *Lei de Prevenção e Combate às Uniões Prematuras* de Moçambique resultou de colaborações multissetoriais motivadas pela alarmante taxa de casamentos infantis no país.⁹ No entanto, não há informações suficientes em outros países sobre como se dão as mudanças legislativas; ou não é dispensada atenção adequada às leis relacionadas existentes quando uma lei é alterada.

Falta de compreensão sobre o problema

A compreensão limitada da lei e suas implicações em diferentes níveis de vários setores pode dificultar o progresso da reforma legislativa. Prestar um apoio dedicado aos parlamentares pode ajudar a melhorar seus argumentos em prol da erradicação do casamento infantil. Além disso, é preciso aprimorar os argumentos apresentados sobre alocação econômica e orçamentária. Da mesma forma, é possível melhorar a compreensão da população em geral, incluindo das crianças envolvidas, para promover uma participação mais significativa no processo de reforma legislativa.

RECOMENDAÇÕES AOS ESTADOS MEMBROS DA SADC

- Priorizar a harmonização das leis nacionais para torná-las compatíveis com a Lei Modelo da SADC. Isso pode significar a revogação/alteração de leis que não cumpram as normas estabelecidas pela Lei Modelo.
- Priorizar o processo de reforma legislativa. Isso pode envolver a alocação de orçamento adequado para o processo e a garantia de uma estrutura robusta de parcerias para promover um processo legislativo inclusivo.
- Otimizar o conhecimento e a experiência adquiridos pelos membros do FP da SADC nos parlamentos nacionais para enriquecer os debates e discussões sobre a reforma legislativa.
- Realizar a reforma legislativa a partir de uma abordagem baseada nos direitos humanos, visto que, para implementar efetivamente a Lei Modelo da SADC, é necessário cumprir várias obrigações internacionais e regionais de direitos humanos.
- Identificar os principais atores e organizar consultas multissetoriais sobre a reforma legislativa, que podem abordar, por exemplo, como cada setor vê seu papel na erradicação do casamento infantil. Essas perspectivas podem ser consideradas na formulação da lei. É fundamental harmonizar as leis civis e consuetudinárias ou religiosas relativas ao casamento infantil.
- Apoiar a divulgação de informações corretas e coerentes pelos meios de comunicação para incentivar os diferentes setores a contribuírem de forma significativa para os debates jurídicos.
- Identificar atores nas comunidades que possam promover a agenda de reformas das leis relacionadas ao casamento infantil.
- Apoiar programas de “registro memorial”, sobretudo devido à mudança regular dos parlamentos e gabinetes. O “registro memorial” poderia assumir a forma da documentação sistemática e adequada dos avanços obtidos pelos órgãos ministeriais e parlamentares do governo para criar a memória institucional.

⁸ Plan International 'Malawi changes law to end child marriage' <https://plan-international.org/news/2017/02/14/malawi-changes-law-to-end-child-marriage/#:~:text=Malawi%20has%20made%20a%20historic,and%20organisations%20including%20Plan%20International>

⁹ FEMNET 'Female genital mutilation, early and child marriages- Mozambique' (2022) Policy Brief

Contact Equality Now

 info@equalitynow.org

 www.equalitynow.org

 [@equalitynoworg](https://www.facebook.com/equalitynoworg)

 [@equalitynow](https://twitter.com/equalitynow)

 [@equalitynoworg](https://www.instagram.com/equalitynoworg)

Contact UNFPA East and Southern Africa

 comms-team-esaro@unfpa.org

 www.esaro.unfpa.org

 [@UNFPA.ESARO](https://www.facebook.com/UNFPA.ESARO)

 [@UNFPA_ESARO](https://twitter.com/UNFPA_ESARO)

