



Image: gaborbasch/iStock

FIM DO CASAMENTO INFANTIL NA ÁFRICA ORIENTAL E AUSTRAL: UMA ABORDAGEM MULTISSETORIAL PARA ELIMINAR O CASAMENTO INFANTIL

Dezembro de 2023





Photo: Shelagh Murphy/pexels

ÍNDICE

Contexto	3
Abordagem multissetorial	4
Papel dos parlamentares	11
Desafios	13
Recomendações	14

AGRADECIMENTOS

Este estudo foi encomendado pelo Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP), através do Escritório Regional da África Oriental e Austral (ESARO), em parceria com a Equality Now. O relatório foi escrito por Susan Mutambasere, consultora da Equality Now. Meron Negussie e Jyoti Tewari do FNUAP ESARO contribuíram para a garantia de qualidade do estudo. O FNUAP gostaria de agradecer a Caroline Lagat, Divya Srinivasan, Sally Ncube, Faiza Mohamed e Judy Gitau, da Equality Now, pelas suas contribuições para este relatório.

Citação recomendada para este relatório: FNUAP ESARO e Equality Now. 2023. Fim do casamento infantil na África Oriental e Austral: uma abordagem multissetorial para eliminar o casamento infantil, FNUAP ESARO.

SOBRE A EQUALITY NOW

Fundada em 1992, a Equality Now é uma organização internacional de defesa dos direitos humanos que trabalha com vista a proteger e promover os direitos de todas as mulheres e raparigas em todo o mundo. As nossas campanhas estão centradas em quatro áreas programáticas: Igualdade Legal, Acabar com a Violência Sexual, Acabar com Práticas Nocivas e Acabar com a Exploração Sexual, com um foco transversal nas necessidades únicas das raparigas adolescentes. A Equality Now combina o ativismo de base com iniciativas de incidência legal internacional, regional e nacional na tentativa de gerar uma mudança jurídica e sistémica em benefício de todas as mulheres e raparigas do mundo, trabalhando para garantir que os governos promulguem e façam cumprir leis e políticas que defendam os seus direitos. A Equality Now é uma organização global com parceiros e membros no mundo inteiro. A nossa equipa é composta por mais de 80 pessoas em todo o mundo, em locais como Beirute, Londres, Genebra, San José, Nova Iorque, Nairobi, Tbilisi e Washington DC, entre outros.

CONTEXTO

Na África Oriental e Austral, a luta para acabar com o casamento infantil continua. Pesquisas já realizadas pelo Escritório do FNUAP para a África Oriental e Austral (FNUAP ESARO), pelo Fórum Parlamentar da SADC e pela Equality Now indicam várias questões relativas ao quadro jurídico referente ao casamento infantil na maioria dos países da África Austral,¹ bem como lacunas na adaptação nacional da Lei Modelo da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral sobre a Erradicação do Casamento Infantil e a Proteção de Crianças Já Casadas (a Lei Modelo da SADC)² e desafios na implementação da Lei Modelo da SADC e das leis nacionais na África Oriental e Austral.³

Esta pesquisa indica que, nos 16 Estados-Membros da SADC, houve algum progresso em relação às reformas legais direcionadas à eliminação do casamento infantil.⁴ No entanto, apenas quarenta por cento dos países da sub-região (seis países: República Democrática do Congo, Malawi, Maurícias, Moçambique, Seychelles e Zimbabwe) fixaram a idade mínima de casamento em 18 anos para rapazes e raparigas, sem exceções. Se implementadas adequadamente, estas leis têm o potencial de reduzir significativamente a incidência do casamento infantil nesses países.

Há também evidências que indicam que alguns dos países da região da SADC, explícita ou implicitamente, começaram a adaptar a nível nacional a Lei Modelo da SADC. Como exemplo de boas práticas, Moçambique promulgou a *Lei*

de Prevenção e Combate às Uniões Prematuras 19/2019. Esta lei expressa especificamente que foi inspirada na Lei Modelo da SADC. O Zimbabué também possui agora um regime jurídico harmonizado ancorado na Constituição e numa Lei do Casamento revista em 2022, que elimina inequivocamente o casamento infantil. Tanto estes países como outros (Malawi e Zâmbia) também estão em processo de implementação de estratégias nacionais que contêm uma programação sobre a eliminação do casamento infantil.⁵ Apesar deste progresso encorajador, continuam a existir desafios na implementação destas leis. Alguns desses desafios incluem a presença persistente da pobreza nestes países como grande impulsionadora do casamento infantil, a falta de harmonização das leis nacionais, resultando em disposições conflitantes sobre a mesma questão, e a falta de consciencialização sobre o conteúdo das leis, bem como algumas normas culturais e religiosas profundamente arraigadas que minam as leis e perpetuam os casamentos infantis.⁶

Dado o panorama ilustrado acima, é crucial ter estratégias sustentáveis para enfrentar a questão dos casamentos infantis nas duas sub-regiões. Esta publicação sugere uma abordagem multissetorial para lidar com o problema. Embora o uso de abordagens multissetoriais para combater o casamento infantil na África Oriental e Austral não seja uma ideia nova, a maioria das estratégias aqui citadas como referência, adotou uma visão panorâmica da abordagem multissetorial que inclui uma demonstração dos princípios e estratégias fundamentais. Esta publicação centra-se em duas partes interessadas importantes para a abordagem multissetorial: os parlamentares, no seu papel de monitorização e supervisão e as organizações da sociedade civil (OSC), no seu papel central de fortalecimento de uma programação centrada nas pessoas para acabar com o casamento infantil. Desta forma, o relatório delineará uma abordagem multissetorial no contexto do casamento infantil e as melhores práticas encontradas nos países que já estão a implementá-la, com um foco específico no papel dos parlamentares e das OSC. Também explorará os desafios e as lacunas encontrados na implementação da abordagem multissetorial. Por fim, fornecerá recomendações sobre como tornar a abordagem mais eficaz.



Photo: Annie Spratt/unsplash

1 FNUAP ESARO e Equality Now 2023. Ending Child Marriage in Southern Africa: Gaps and Opportunities in the Legislative Frameworks, FNUAP ESARO, <https://www.equalitynow.org/resource/ending-child-marriage-in-southern-africa-gaps-and-opportunities-in-the-legislative-frameworks/>

2 FNUAP ESARO e Equality Now. 2023. Ending Child Marriage in Southern Africa: Domesticating the SADC Model Law on Child Marriage, FNUAP ESARO, <https://www.equalitynow.org/resource/ending-child-marriages-in-southern-africa-domesticating-the-sadc-model-law-on-child-marriage/>

3 FNUAP ESARO e Equality Now. 2023. Ending Child Marriage in Eastern and Southern Africa: Challenges in implementing domestic laws and the SADC Model Law on Child Marriage, FNUAP ESARO, <https://www.equalitynow.org/resource/equalitynow-org-cminesa/>

4 Os 16 países são: Angola, Botswana, Comores, República Democrática do Congo, Eswatini, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maurícias, Moçambique, Namíbia, Seychelles, África do Sul, Tanzânia, Zâmbia, Zimbabwe.

5 FNUAP ESARO e Equality Now. 2023. Ending Child Marriage in Southern Africa: Domesticating the SADC Model Law on Child Marriage, FNUAP ESARO, <https://www.equalitynow.org/resource/ending-child-marriages-in-southern-africa-domesticating-the-sadc-model-law-on-child-marriage/>

6 FNUAP ESARO e Equality Now. 2023. Ending Child Marriage in Eastern and Southern Africa: Challenges in implementing domestic laws and the SADC Model Law on Child Marriage, FNUAP ESARO, <https://www.equalitynow.org/resource/equalitynow-org-cminesa/>

ABORDAGEM MULTISSETORIAL

O princípio subjacente de uma abordagem multissetorial é a colaboração intencional e coordenada entre os parceiros e os setores relevantes para planejar e cumprir compromissos referentes aos direitos das mulheres. Não é um conceito exclusivo destes direitos, mas foi estabelecido como uma ferramenta útil para lidar com várias questões dos direitos das mulheres e raparigas. Se aplicada corretamente, vai ampliar a agenda de proteção dos direitos das mulheres além da estrutura nacional para o avanço das questões relacionadas com as mulheres.⁷ Este princípio demonstra um compromisso nacional unificado e garante que todos os conhecimentos relevantes sejam utilizados de forma coordenada, sem duplicações ou trabalho levado a cabo de forma isolada. Algumas das partes interessadas relevantes numa abordagem multissetorial para eliminar as violações dos direitos das mulheres incluem ministérios governamentais, agências internacionais, doadores, organizações da sociedade civil, instituições religiosas, líderes comunitários e mediadores.⁸

O que funciona para acabar com o casamento infantil?

Os cinco pilares fundamentais para a implementação de uma abordagem multissetorial em relação aos direitos das mulheres e raparigas são os seguintes:

- **Reconhecer que a promoção dos direitos das mulheres e raparigas é uma prioridade nacional que vai além do universo das mulheres ou do universo de género de um governo.** Isto envolve a promulgação de leis adequadas e a adoção de políticas e planos com orçamentos pertinentes, bem como uma implementação efetiva destas leis sobre o fim do casamento infantil.
- **Definir cada órgão e departamento governamental responsável e encarregado pela promoção e proteção dos direitos das mulheres.** Isto, em essência, significa integrar as questões das mulheres nos diferentes setores do governo. Por exemplo, o Ministério da Educação pode desempenhar um papel fundamental para garantir que as raparigas permaneçam na escola (inclusive através do uso de incentivos para mantê-las na escola) e aumentar a consciencialização e o empoderamento das raparigas através de uma educação sexual abrangente, que é uma estratégia fundamental para acabar com o casamento infantil.
- **Garantir uma resposta coordenada entre os setores, departamentos e órgãos governamentais segundo uma estratégia coerente, com uma alocação de recursos clara.** O que envolve, portanto, a monitorização e a partilha de informações, bem como o esclarecimento de papéis.
- **Reunir atores estatais e não estatais em parcerias coordenadas.** Organizações da sociedade civil, parceiros internacionais de desenvolvimento e doadores complementam o processo perante os seus grupos de influência estabelecidos e com contribuições financeiras. Estas parcerias também são fundamentais para a implementação de intervenções a nível comunitário para abordar o casamento infantil, incluindo intervenções com mediadores, homens e rapazes e outros membros da comunidade.
- **Consolidar a perícia técnica.** A vantagem de adotar uma coordenação entre diferentes partes interessadas é o amplo conjunto de conhecimentos que pode ser oferecido pelos diferentes parceiros.⁹

No contexto dos casamentos infantis, os cinco pilares também podem ser usados para criar uma estratégia eficaz que possa contribuir para a eliminação de práticas prejudiciais.

⁷ Equality Now "Use of multisectoral approach to ending gender-based violence and female genital mutilation in Africa" (2021).

⁸ UNICEF "Multisectoral approaches to addressing harmful practices in Eastern and Southern Africa: A programme brief" (2021).

⁹ Equality Now n6 acima.

Pilar 1: Casamento infantil como prioridade nacional

Como ponto de entrada da abordagem, o quadro legislativo do país precisa ser robusto e abranger todos os elementos centrais que contribuem para proibir o casamento infantil. Isto inclui uma idade mínima inequívoca para o casamento, sem exceções e aplicável nas leis consuetudinárias, religiosas ou outras leis pessoais. A lei também precisa remover quaisquer vias que possibilitem contornar a idade mínima de casamento através do consentimento parental ou judicial.¹⁰ Além disso, todas as leis relativas ao casamento ou à proteção infantil precisam ser harmonizadas para eliminar qualquer conflito na sua interpretação. Também deve haver leis e políticas que facilitem registros de nascimento universais e precisos.

Uma vez que tal quadro legislativo esteja em vigor, o mesmo pode informar acerca do desenvolvimento de uma plataforma nacional com resultados claros e uma alocação de funções específica para as diferentes partes interessadas, baseada em linhas orçamentais adequadas para a implementação do plano ou da estratégia nacional. Por exemplo, a Eritreia implementou um Plano Estratégico

Nacional orçamentado para garantir os direitos das crianças e das mulheres e eliminar a mutilação genital feminina, o casamento de menores de idade e outras práticas tradicionais prejudiciais (2020-2024).¹¹ A criação de tal plataforma ou plano deve ser feita em consulta com todas as partes interessadas relevantes, incluindo as comunidades afetadas, bem como deve ser centrada numa linha de base capaz de medir o impacto da estratégia.

Um elemento-chave da construção de uma abordagem multissetorial eficaz é o envolvimento contínuo com as comunidades, para que as questões comunitárias não sejam consideradas isoladamente, mas sim como fundamentos da estratégia nacional.¹² Além disso, este engajamento garante que a estratégia para acabar com o casamento infantil não seja um esforço de cima para baixo, mas possa utilizar ações comunitárias de pequena escala que já estão em vigor ao nível comunitário e ampliá-las para serem expandidas ao nível nacional. O braço executivo do governo e do parlamento é relevante para este pilar, pois é responsável pelo desenvolvimento e elaboração de leis e pela adoção de políticas e planos estratégicos para a implementação deste robusto quadro legislativo.



Photo: PixelCatchers/iStock

¹⁰ Equality Now e UNFPA (n1 acima).

¹¹ Como acima.

¹² UNICEF, "Multisectoral approaches to addressing harmful practices in Eastern and Southern Africa: A programme brief" (2021)..

- **Educação:** O acesso a uma educação escolar formal e de qualidade prolonga o período durante o qual uma rapariga é vista como uma criança, em vez de potencial noiva. Promulgar e fazer cumprir leis e políticas que proporcionem uma educação gratuita e obrigatória para crianças, oferecida pelo governo, é uma estratégia fundamental para eliminar o casamento infantil. A escola também aumenta os horizontes da criança através das redes sociais, do aumento do empoderamento pessoal e do aumento das perspetivas de subsistência e do empoderamento económico. Uma educação sexual integral adequada à idade como parte do sistema escolar é um mecanismo relevante para reduzir casos de gravidez precoce que podem levar ao casamento infantil. Por exemplo, a África do Sul tem um programa integral de sexualidade adequado à idade que foi incorporado à educação básica através de uma disciplina chamada “Orientações de vida”, que é obrigatória desde o ensino primário até o final do ensino secundário. A integração de medidas para reduzir o casamento infantil nas estratégias existentes também é uma maneira de implementar uma abordagem multissetorial, especialmente nos casos em que há restrições de recursos. Moçambique adotou uma “Estratégia de género para o sector da educação”, que visa a criação de direitos e oportunidades iguais para as raparigas no sector da educação.¹⁴ Embora uma estratégia como esta tenha como objetivo primário a igualdade na educação, quando a recolha de dados necessária sobre casamentos infantis for incorporada, ela pode produzir resultados no que diz respeito ao seu impacto nos casamentos infantis. O Ministério da Educação relevante e as suas agências adjacentes são, portanto, um componente-chave do plano nacional.
- **Finanças:** O acesso a meios de subsistência e rendimento é uma estratégia importante na abordagem multissetorial. A pobreza foi identificada como um dos principais impulsionadores do casamento infantil, portanto, abordar o bem-estar económico das famílias é fundamental. Esta estratégia inclui o acesso a dinheiro e o aumento da produtividade através de atividades como a agricultura, a pecuária ou os negócios. O que, por sua vez, aumenta a propriedade de bens e a segurança alimentar das famílias, algo que não só melhora as hipóteses das famílias se darem ao luxo de manter os filhos na escola, mas reduz as hipóteses das raparigas se casarem em troca de ganhos financeiros. Além disso, um caminho de emprego claro e acessível para mulheres e raparigas pode contribuir para que as raparigas acreditem que podem utilizar as aprendizagens e competências adquiridas. O Christian Children’s Fund no Quênia levou a cabo um programa de incentivo em dinheiro, fornecido às famílias, em troca daquilo que teria sido o dote de casamento, para que as famílias da comunidade Masaa mantivessem as raparigas na escola.¹⁶ Várias entidades governamentais poderiam ser relevantes para esta estratégia, tais como o Ministério das Finanças, que faz a alocação de orçamentos, e quaisquer outros ministérios que lidam com pequenas e médias empresas, indústria e comércio, investimento e agricultura.

O *Yes I Do Alliance* foi um programa de cinco anos executado em 7 países, incluindo Etiópia, Quênia, Malawi, Zâmbia e Moçambique, de 2016 a 2020, financiado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros Holandês. O seu objetivo era promover um mundo onde as raparigas pudessem decidir se, quando e com quem casar e ter filhos. Focou-se em jovens dos 15 aos 24 anos. As suas áreas prioritárias foram a mudança de atitude de membros da comunidade, atores-chave e outras partes interessadas, o envolvimento de adolescentes para que reivindicassem os seus próprios direitos de saúde sexual e reprodutiva, a capacitação de adolescentes para que tomassem decisões informadas sobre a sua própria saúde sexual, bem como educação e empoderamento económico como formas de fornecer alternativas ao casamento infantil.

Resultados

A taxa de casamento infantil diminuiu 14% no Quênia e na Etiópia.

Desafios

Várias comunidades tinham preocupações mais prementes em termos de necessidades básicas, tais como alimentos, água e saneamento, e, portanto, não se envolveram plenamente no programa.¹⁵

¹³ Esta secção é amplamente adaptada de: UNICEF, “Multisectoral approaches to addressing harmful practices in Eastern and Southern Africa: A programme brief” (2021).

¹⁴ Centre for Human Rights “A report on child marriage in Africa” (2018).

¹⁵ <https://amref.org/ethiopia/yes-i-do-alliance/>

¹⁶ <https://www.childfund.org/>

- **Saúde:** O acesso a serviços de saúde, incluindo serviços de saúde sexual e reprodutiva para adolescentes, é uma estratégia fundamental. Os serviços de saúde são relevantes tanto para prevenir a gravidez precoce como para cuidar das adolescentes/crianças que já estão casadas, no que diz respeito à sua saúde e aos seus direitos sexuais e reprodutivos. A UNICEF na Zâmbia lançou um programa para adolescentes/jovens que prevê o estabelecimento de espaços acolhedores dentro de instalações públicas de saúde, incluindo 200 educadoras entre pares e aproximadamente 100 profissionais de saúde treinados em todo o país.¹⁷ Estes profissionais de saúde e educadoras entre pares ajudam na prestação de serviços de saúde adequados e acessíveis às jovens. As educadoras entre pares ajudam a lidar com questões que podem ser culturalmente difíceis de resolver devido às divisões geracionais. Além disso, o estado de saúde mental das crianças e adolescentes que já estão casadas ou foram afastadas do casamento é uma prioridade. São necessários aconselhamento e apoio psicológico para ajudá-las a lidar com qualquer trauma que possam ter sofrido em resultado do seu casamento. O Ministério da Saúde é o principal ator desta estratégia.
- **Justiça:** O acesso à justiça para crianças vítimas de casamento infantil é um componente vital. Nos casos em que o marco legal criminaliza o casamento infantil e prevê penalidades, é importante ter uma via de encaminhamento clara para lidar com os casos relevantes e garantir justiça para as crianças. Isto é complementado pelo trabalho das assistentes sociais e agentes de proteção social que podem ajudar a identificar crianças em perigo de serem casadas ou que tenham sido casadas de forma contrária à lei. O departamento de polícia e o sistema judicial devem conduzir a estratégia através de funcionários bem treinados para lidar com a sensibilidade requerida nos casos de casamento infantil.

No **Quênia**, foi criada uma Comissão Nacional de Administração da Justiça (NCAJ) pela Lei do Serviço Judiciário para garantir uma abordagem coordenada, eficiente, eficaz e consultiva na administração da justiça e na transformação do sistema judicial. A NCAJ estabeleceu Comitês de Utilizadores do Tribunal (CUC) em cada estação judicial para facilitar o acesso à justiça. A cooperação com o CUC junta todos os utilizadores da cadeia de justiça, desde juízes até representantes das OSC, incluindo policiais, promotores e profissionais de saúde. Os desafios que afetam a execução rápida da justiça para sobreviventes de violência de género, incluindo o casamento infantil, são apresentados durante as reuniões do CUC, sendo que o ator estatal é obrigado a assumir a responsabilidade de corrigir as questões ou estabelecer se o problema é uma lacuna de capacidade de resolução. O CUC entra em contato com as partes interessadas que podem preencher esta lacuna e convida-as a apoiar o desenvolvimento do CUC. Os CUC, em muitos distritos, também prepararam Procedimentos Operacionais Padrão (POPs), aplicáveis a todos os atores do sistema de justiça criminal, para orientar a gestão e o tratamento de casos relacionados com a violência de género (VBG) e o casamento infantil. Uma lacuna importante que foi identificada nos CUC é a necessidade de garantir que todos os policiais e funcionários médicos entendam como lidar com evidências relacionadas com a VBG.

As organizações da sociedade civil (OSC) desempenham um papel fundamental em mecanismos multissetoriais, como, por exemplo, os CUC. Elas podem sinalizar os desafios que as vítimas e sobreviventes da VBG e do casamento infantil enfrentam no acesso à justiça e responsabilizar os vários atores estatais. Como estas organizações são capazes de apontar os obstáculos específicos que enfrentaram ao acompanhar as sobreviventes com cada prestador de serviços na cadeia de serviços, leva a que membros do CUC sejam pressionados para corrigirem os erros que cometeram. Num segundo momento, o presidente do CUC acompanha as resoluções tomadas durante a reunião para enfrentar os desafios identificados. As OSC trazem a perspectiva humana para o CUC, que pode perder-se devido ao tratamento de uma quantidade elevada de casos. Além disso, as OSC garantem que a dignidade das vítimas seja respeitada e mantida durante o processo em busca de justiça. Finalmente, como o CUC tem um financiamento limitado, as OSC podem intervir para apoiar sessões de capacitação para vários membros do CUC, particularmente polícias de género, médicos, promotores e oficiais infantis, para assegurar que a investigação e o processo de casos de VBG, incluindo o casamento infantil, sejam conduzidos com a máxima diligência e segundo os procedimentos corretos, de modo a garantir que as vítimas obtenham justiça.

¹⁷ UNICEF (n8).

- **Previdência social:** Promover mudanças positivas nas normas sociais ajuda muito a eliminar os casamentos infantis. Práticas e normas culturais e religiosas negativas têm grande destaque entre os principais impulsionadores do casamento infantil em muitas sociedades. Esta estratégia envolve o amplo comprometimento da comunidade através do diálogo e da disseminação de informações. Informações sobre os efeitos negativos dos casamentos infantis podem ser divulgadas através dos meios de comunicação e de estruturas comunitárias. Estas incluem anciãos e mediadores comunitários, bem como líderes religiosos que muitas vezes constituem os definidores de padrões dentro das suas comunidades. O envolvimento da comunidade precisa incluir a discussão de expectativas e normas sociais, preocupações com a saúde, leis relevantes, o papel da religião, o impacto negativo do casamento infantil e os papéis e responsabilidades de diferentes membros da comunidade. Outros membros importantes da comunidade a serem envolvidos incluem raparigas, rapazes, cuidadores, professores, profissionais de saúde, voluntários de proteção infantil locais, educadores entre pares e autoridades locais. Transcender a idade e o status ajuda a incentivar as comunidades a desmistificar problemas que antes eram considerados tabu. No Malawi, a líder Theresa Kachindamoto do Distrito de Dedza exigiu que 51 sublíderes assinassem um acordo que proíbe o casamento infantil em 2007. Ela também realizou visitas de porta em porta, organizou reuniões com grupos comunitários, exaltou o valor da educação, e anulou mais de 850 casamentos/unões infantis em dois anos.¹⁸ Os departamentos governamentais que trabalham com mulheres, crianças e assistência social devem conduzir este processo.

Photo: Emmanuel Ikwuegbu/Pexels



- **Juventude:** O acesso e a participação em redes sociais juvenis, instituições religiosas, clubes escolares e associações de saúde juvenil auxiliam crianças e adolescentes no desenvolvimento da sua autoestima e autoconfiança. O acesso e a participação também podem ter um impacto positivo nas jovens para que tomem melhores decisões por si mesmas e se sintam inspiradas a aumentar o seu potencial. Assistentes sociais também podem ajudar no crescimento das redes familiares e dar apoio às jovens, especialmente aquelas que já estão casadas. Estas precisam de ajuda para se afirmarem, bem como para trabalharem em prol da sua independência económica. Na Etiópia e em Madagáscar, foram implementados programas de formação em competências para a vida visando raparigas adolescentes.¹⁹ Os departamentos de juventude dentro do governo podem liderar estes processos em colaboração com parceiros.

Para cada uma destas estratégias e departamentos governamentais identificados, geralmente existe uma comissão parlamentar correspondente que monitora a implementação do trabalho. O papel do parlamento será discutido em detalhe abaixo.

¹⁸ Centre for Human Rights "A report on child marriage in Africa" (2018).

¹⁹ Como acima.

Pilar 3: Garantir uma resposta coordenada entre os setores, departamentos e órgãos governamentais segundo uma estratégia coerente e uma alocação clara de recursos.

O organizador do plano multissetorial deve ter a experiência necessária em gênero e direitos humanos, bem como poder suficiente dentro do governo.²⁰ Também deve ser capaz de monitorar eficazmente as atividades dos setores e garantir que não haja duplicação de esforços. A estrutura do plano nacional ou subnacional precisa explicitar uma interação regular entre os atores, incluindo a partilha adequada de informações entre os setores e sistemas de referência. Por exemplo, se o Ministério da Educação regista dados de várias raparigas numa determinada região que abandonaram a escola devido ao casamento infantil, estas informações devem ser partilhadas entre os outros setores para que haja uma maior oferta de serviços de saúde sexual e reprodutiva naquela área e para que as estratégias de envolvimento da comunidade para eliminar normas sociais negativas sejam revistas. Portanto, precisam ser alocados recursos para garantir que respostas eficazes sejam fornecidas.

O programa **Her Choice**, que foi implementado em 10 países, incluindo a Etiópia e o Uganda, demonstra os elementos práticos desta abordagem.²¹ Foi financiado por quatro organizações norueguesas: a Stichting Kinderpostzegels Nederland, o The Hunger Project, a International Child Development Initiatives (ICDI) e a Universidade de Amsterdão. O programa foi realizado de 2016 a 2020. Centrou-se no investimento em raparigas, nos seus conhecimentos, competências e participação, na melhoria do seu acesso à educação formal, na melhoria do acesso a serviços de saúde sexual e reprodutiva favoráveis a jovens e na melhoria da segurança económica das raparigas e das suas famílias, bem como na mobilização das comunidades para mudar as normas sociais.

Resultados

Houve uma proporção reduzida de raparigas de 12 a 17 anos casadas entre a linha de base e a linha final, e um aumento na proporção de raparigas na escola. Por exemplo, no Mali, houve um aumento de 35% no número de raparigas na escola. A Etiópia também registou um aumento significativo da segurança económica das famílias, e o registo de nascimentos aumentou em todos os 10 países.²²

Lições aprendidas

Uma das principais áreas prioritárias deve ser a mudança das normas sociais em torno da aceitabilidade da sexualidade, entre profissionais de saúde e professores. Esta mudança é crucial para uma educação sexual interal e eficaz e para o acesso a serviços de saúde sexual e reprodutiva.

Pilar 4: Reunir atores estatais e não estatais em parcerias coordenadas e consolidar conhecimentos.

As partes interessadas relevantes na luta contra o casamento infantil incluem organizações da sociedade civil (OSC), parceiros de desenvolvimento, organizações religiosas/de fé e doadores. Estas podem fornecer conhecimentos que incluem o levantamento de dados e planos de implementação em relação às estratégias identificadas acima. Também podem realizar programas para implementar os planos nacionais e, para além disso, podem contribuir financeiramente para os planos de implementação através dos seus próprios programas financiados (no caso de OSC e parceiros de desenvolvimento) ou através do financiamento de atividades governamentais (doadores e parceiros de desenvolvimento).

As OSC têm um papel fundamental a desempenhar na implementação da abordagem multissetorial, e a sua influência e impacto podem ser úteis para aumentar o escopo do projeto ou materializar o alcance da maioria das comunidades locais. Representam uma riqueza de benefícios para a programação em direção ao fim do casamento infantil, pois muitas vezes têm experiência em defesa de direitos, monitorização das responsabilidades do governo, envolvimento com as comunidades e a sua representação e implementação de programas e pesquisas.

As OSC também exigem a prestação de contas aos governos, bem como participam de iniciativas de defesa para obrigá-los a adotarem a pauta da luta contra o casamento infantil. Também podem ser fundamentais para pressionar os governos a estabelecer planos nacionais multissetoriais, apresentando dados e o escopo do problema aos departamentos governamentais relevantes. Na Zâmbia, o Programa Global do FNUAP-UNICEF para Acabar com o Casamento Infantil colaborou com a Coligação das OSC para Acabar com o Casamento Infantil, para desenvolver e lançar a Estratégia Nacional

20 T Awori "Using the Multisectoral approach to implement the African Union's Women's Rights Protocol: Implementation Tool" (2016) Equality Now, SOAWR.

21 <http://www.her-choice.org/en/her-choice/programme/>

22 Girls not Brides, UNFPA, UNICEF "Research Spotlight: Successful multisectoral and multilevel approaches to address child marriage" (2022).

para Acabar com o Casamento Infantil, um plano de ação nacional que inclui um quadro abrangente de monitorização e avaliação – a Estratégia Nacional de Defesa e Comunicação para Acabar com o Casamento Infantil.²³ A intervenção das OSC acrescenta conhecimento técnico e as suas iniciativas de defesa impulsionam a vontade política governamental de realizar programas como este.

Pilar 5: Consolidar a perícia técnica

Para garantir que seja alcançada uma produção máxima no combate aos casamentos infantis, os governos devem olhar além dos seus funcionários disponíveis e dos setores dentro das suas redes, a fim de obter o máximo de conhecimentos técnicos. A abordagem multisetorial, portanto, vai além do setor governamental, estendendo-se a outros intervenientes, parceiros e indivíduos que possuem as capacidades necessárias para implementar programas de combate ao casamento infantil. Organizações da sociedade civil, universidades e parceiros de desenvolvimento, como, por exemplo, as agências da ONU, muitas vezes têm domínios especializados que, quando mapeados e trazidos para uma plataforma, podem complementar-se para atingir os objetivos desejados. Por exemplo, o Governo do Quênia está a usar a abordagem multisetorial para combater o casamento infantil através do recém-criado Comité Nacional para Acabar com Práticas Nocivas. O Comité é composto por atores estatais e não estatais e exerce a tarefa de fornecer orientações gerais sobre o fim de práticas nocivas no país, incluindo o casamento infantil, e pode ajudar a coordenar diferentes partes interessadas. Alguns dos principais termos de referência do comité incluem o desenvolvimento de indicadores de práticas nocivas entre crianças a serem incorporados no Sistema de Informação de Proteção à Criança (CPIMS) e a supervisão técnica no desenvolvimento de materiais e ferramentas de capacitação para intervenientes e crianças, com o objetivo de prevenir e responder eficazmente a práticas nocivas contra crianças.



Photo: Africanway/iStock

23 UNICEF “Civil Society Engagement in the FNUAP-UNICEF Global Programme to End Child Marriage” *Factsheet*.

PAPEL DOS PARLAMENTARES

Embora várias partes interessadas tenham sido identificadas na abordagem multissetorial, este resumo foca-se no papel dos parlamentares e como estes podem contribuir para o sucesso da abordagem multissetorial. Para tornar a eliminação do casamento infantil uma prioridade nacional com o total apoio do governo, é vital ter vontade política. Os parlamentos nacionais podem apoiar e sustentar esta vontade política e adicionar uma camada importante de apoio ao sucesso da abordagem multissetorial. O seu papel inclui adotar e monitorar leis, políticas e estratégias e responsabilizar os governos pela sua implementação eficaz, eficiente e transparente.²⁴

Legislação

Uma das principais funções do parlamento é adotar leis, regulamentos e políticas que coloquem em prática direitos. Uma investigação da Equality Now, do FP/SADC e do FNUAP ESARO indica que ainda existem países na África Oriental e na África Austral que têm lacunas nas suas leis quando se trata da proteção contra o casamento infantil.²⁵ Outros têm uma combinação de leis progressistas e regressivas que exigem harmonização para acabar com o casamento infantil. Os parlamentares têm, portanto, o dever de **rever e garantir que todo o regime legal referente ao casamento (incluindo leis sobre herança, divórcio, etc.) não tenha lacunas** que possam vir a expor crianças ao casamento infantil.²⁶ Isto inclui a remoção de qualquer exceção que possa permitir que as crianças se casem e a garantia de que as leis estejam alinhadas com as obrigações internacionais e regionais de direitos humanos adotadas pelo país. Além de promulgar boas leis, **o parlamento deve supervisionar a formação das partes interessadas relevantes envolvidas no sistema de execução da justiça**, para que elas lidem com os casos com a sensibilidade necessária.²⁷ Os parlamentares também podem **defender a adoção de estratégias e planos nacionais ou subnacionais** para a implementação de uma abordagem multissetorial ou a integração das medidas necessárias nos planos existentes.

Orçamento

É importante que o parlamento garanta que todos os anos haja uma **alocação orçamental adequada para os programas cujo objetivo é eliminar o casamento infantil**. É compreensível que os governos hesitem em aumentar o orçamento de um ministério (digamos, o Ministério da Mulher e/ou Bem-Estar Infantil) para combater o casamento infantil, e é por isso que o parlamento deve garantir que haja uma alocação orçamental **para os diferentes ministérios**, referente a iniciativas que sejam relevantes para acabar com o casamento infantil ou que uma percentagem do seu orçamento seja designada para estas iniciativas. Isto

garante que a abordagem multissetorial seja financiada nos diferentes setores. Quando um plano nacional é adotado, o papel do parlamento **é garantir que ele seja custeado e totalmente financiado**.

Os membros do parlamento também devem **monitorar os gastos dos orçamentos alocados** e exigir a **prestação de contas dos departamentos governamentais em relação aos seus gastos**. Além disso, devem **monitorar, entre os seus grupos de influência, se os fundos alocados para as iniciativas que visam o fim do casamento infantil atingiram as metas pretendidas na prática**.²⁸ Por outro lado, devem **disseminar informações entre as suas jurisdições** sobre como as autoridades locais podem aceder a fundos para programas que visam o fim do casamento infantil.

As OSC também se podem envolver na defesa dos orçamentos para, desta forma, responsabilizar governos e parlamentares pelos seus compromissos orçamentais, bem como para levar os governos a assumirem esses compromissos em primeiro lugar.

A **Girls Not Brides** realizou o projeto piloto de uma campanha de defesa do orçamento com OSC parceiras em 5 países, incluindo o Quênia. A defesa do orçamento concentra-se nas receitas domésticas geradas nacionalmente e não na ajuda internacional ou em quaisquer outros fundos externos, com vista a garantir que as despesas se estendam a iniciativas para acabar com o casamento infantil.²⁹ Planos estratégicos nacionais com poucos recursos permanecem não implementados, portanto, é importante que as OSC pressionem os governos a disponibilizar fundos para estes planos. Os seus dois elementos-chave são (i) análise orçamental, que envolve a análise das informações orçamentais e a explicação das suas implicações de maneira clara e convincente, bem como uma (ii) defesa estratégica, que inclui divulgar uma campanha e mobilizar o público a entrar em contacto com quem formula as políticas e outras partes interessadas.³⁰ Na região de Kilifi, no Quênia, no âmbito deste projeto, a defesa do orçamento indicou ao governo da região a necessidade de ter dados precisos e análises situacionais sobre o casamento infantil para destacar e combater as lacunas de conhecimento em relação à sua prevalência e aos pontos críticos no local. O governo regional também foi incentivado a vincular iniciativas sobre casamentos infantis com estratégias existentes, como a iniciativa que aborda a gravidez na adolescência.

24 World Health Organisation "Multisectoral preparedness coordination framework: Best practices, case studies and key elements of advancing multisectoral coordination for health emergency preparedness and health security" (2020)

25 Equality Now, FNUAP (n1).

26 Girls not Brides "The role of parliamentarians in ending child marriage: A toolkit" (2016).

27 Como acima.

28 Como acima.

29 Girls not Brides "Civil Society and budget advocacy to end child marriage: Lessons learnt from six pilot projects" (2020)

30 Como acima.

Supervisão e prestação de contas

No seu papel de supervisão, as principais funções do parlamento são as seguintes:

- > defender o estado de direito;
- > melhorar a eficiência e a eficácia das atividades financeiras do governo;
- > monitorar a consecução dos resultados estabelecidos pela legislação e pelos seus próprios programas, por parte do governo;
- > aumentar a transparência das operações governamentais; e
- > aumentar a confiança do público no governo.³¹

O mecanismo de responsabilização do parlamento é muitas vezes executado através de comissões parlamentares que são criadas para lidar com um tema específico.

Algumas delas são de longa data e atuam pela duração do parlamento, enquanto outras são constituídas de forma ad hoc para uma questão específica e são dissolvidas depois de resolvidas essas questões.³² Por exemplo, o Fórum Parlamentar para as Crianças do Uganda é constituído para considerar o bem-estar, o desenvolvimento e a proteção das crianças em situações difíceis.³³ As comissões são eficazes porque constituem um grupo menor de parlamentares que podem fazer uma análise aprofundada de uma questão e, em seguida, apresentar um relatório ao parlamento principal. “Os comités devem ter o poder de reunir pessoas, documentos e registos, examinar as leis e recomendar emendas ou mudanças à legislação, estabelecer os recursos adequados para consultar e/ou empregar especialistas, procurar e receber contribuições do público, ouvir evidências de diversas partes, geralmente ouvir evidências em público, proteger informantes, tais como denunciante ou testemunhas que apresentem informações relevantes e realizar o direito de voto em membros do comité.”³⁴

Há uma ampla gama de poderes que as comissões parlamentares exercem. No contexto do casamento infantil, portanto, o parlamento pode **convocar departamentos governamentais** para responsabilizá-los por não realizarem iniciativas para acabar com o casamento infantil. O Parlamento pode **exigir a produção de dados relevantes sobre o casamento infantil**, por exemplo, dados referentes a pontos críticos e tendências, para que possam ser tomadas decisões sobre como alocar fundos para as intervenções relevantes. O organizador de um plano nacional ou de medidas para acabar com o casamento infantil pode fornecer **atualizações regulares ao parlamento** sobre os progressos alcançados por diferentes setores em relação à implementação do plano. Desta forma, o parlamento assume o papel de **monitorização objetiva e geral** e pode dar conselhos sobre os aspetos em que medidas podem ser melhoradas. Uma comissão parlamentar específica sobre casamento infantil pode ser criada para desempenhar este papel. O comité também pode **envolver-se diretamente com atores não estatais**, incluindo OSC, que podem fornecer informações úteis sobre se os esforços do governo são eficazes, bem como atualizações sobre as suas próprias atividades que visam o fim do casamento infantil. Além disso, o parlamento pode **pressionar o governo a cumprir a sua obrigação de informar regularmente os órgãos internacionais de direitos humanos** sobre os progressos realizados para acabar com o casamento infantil (por exemplo, o Comité da CEDAW, o Comité de Direitos da Criança, a Comissão Africana, etc.); bem como implementar as recomendações recebidas destes mecanismos internacionais e regionais de direitos humanos para acabar com o casamento infantil.

A ação parlamentar no Zimbabué produziu alguns resultados. A excelentíssima Jessie Majome usou o seu cargo como membro do parlamento para fomentar a vontade política em relação à eliminação do casamento infantil no Zimbabué. Depois de se envolver com outros parlamentares e partilhar ideias na plataforma chamada Parlamentares pela Ação Global, ela reuniu-se com o então Ministro da Justiça e Assuntos Parlamentares e Vice-Presidente, Emerson Mnangagwa, para obter o seu compromisso de harmonizar a lei estatutária e o direito consuetudinário na luta contra o casamento infantil. Foi convidada a apresentar projetos de emendas para eliminar o casamento infantil das leis do Zimbábue, que apresentou ao Ministro e ao Parlamento. Mobilizou parlamentares no país inteiro para expressar o seu compromisso em acabar com o casamento infantil e influenciou o governo a elaborar uma estratégia nacional para acabar com o casamento infantil. Na sequência de um acordo do Tribunal Constitucional que proíbe o casamento infantil, as suas ações levaram o Vice-Presidente e Ministro da Justiça a comprometer-se a alterar todas as leis para refletir a posição constitucional. O Zimbabué tem agora uma Lei do Casamento que proíbe inequivocamente o casamento infantil, sem exceções.³⁵

31 Transparency International “Overview of parliamentary oversight tools and mechanisms”(2022).

32 Como acima.

33 <https://www.parliament.go.ug/page/uganda-parliamentary-forum-children-upfc>

34 Commonwealth Parliamentary Association “Recommended benchmarks for democratic legislatures” (revisto em 2006 e atualizado em 2018)

35 Girls not Brides (nota 24 acima).

DESAFIOS

Embora boas práticas de programação multissetorial para acabar com o casamento infantil tenham sido destacadas neste documento, ainda existem alguns desafios para que os programas funcionem de forma eficiente, uma vez que o índice de casamento infantil nas sub-regiões ainda não caiu para níveis aceitáveis. Alguns dos desafios já foram destacados em relatórios anteriores desta série,³⁶ incluindo lacunas na lei que tornam a implementação problemática. Outros desafios que podem ser destacados são os seguintes:

- **Desafios de financiamento:** como as economias de vários países africanos se encontram em dificuldades, existem muitas prioridades que concorrem ao financiamento disponível. Embora a luta contra práticas nocivas apareça frequentemente nas prioridades da maioria dos países, o financiamento parece ser bastante inadequado, o que empurra os esforços especificamente voltados para o casamento infantil para fora das prioridades.
- **Não priorização do casamento infantil:** Além da falta de prioridade em termos de financiamento, o combate ao casamento infantil também corre o risco de ficar para trás devido a outras questões. No caso da África do Sul, a violência contra as mulheres e o feminicídio mobilizam os esforços para enfrentar estas questões em geral, em detrimento de preocupações com o casamento infantil, como, por exemplo, a prática do *ukuthwala* (que envolve sequestro e casamento forçado).³⁷
- **Falta de vontade política e capacidade para implementar uma abordagem multissetorial:** O princípio subjacente para a implementação bem-sucedida de uma abordagem multissetorial é a presença de vontade política para tornar o casamento infantil uma prioridade nacional e adotar as leis e políticas necessárias para que isso ocorra. A pauta política é impulsionada por indivíduos em cargos oficiais, e, no caso de mudanças de funcionários (especialmente nos parlamentos), às vezes é difícil obter o mesmo impulso caso os novos cargos tenham outras prioridades. Por exemplo, no Zimbabué, as prioridades mudaram quando o parlamento foi renovado, já que os novos membros consideraram o casamento infantil uma “questão delicada” que tem um impacto limitado nas votações.³⁸
- **Pobreza e desastres naturais:** Um dos principais impulsionadores do casamento infantil é a pobreza, pois as famílias procuram reduzir o número de bocas para alimentar ou obter riqueza nupcial como forma de aliviar a pobreza. Se a pobreza é agravada por desastres naturais como nas regiões propensas a ciclones de Moçambique, ou por uma pandemia como a Covid-19, a situação das jovens torna-se ainda mais precária. As mudanças climáticas geralmente resultam em fenómenos climáticos que levam a uma escassez de recursos, situação esta que, por sua vez, aumenta a necessidade de casar as raparigas, seja para aliviar o fardo sobre os escassos recursos familiares, para obter riqueza nupcial para aliviar as dificuldades da família ou para garantir o bem-estar da criança numa família com mais recursos.³⁹ Mesmo que existam programas multissetoriais em andamento, como educação sexual integral, clubes sociais ou programas educacionais, estes são interrompidos caso o desastre natural resulte no deslocamento das raparigas, deixando-as vulneráveis ao casamento infantil.
- **Implementação, monitorização e aprendizagem inadequados:** Embora muitos países tenham adotado planos e estratégias para acabar com o casamento infantil, em alguns casos, estes planos não são efetivamente implementados. Mesmo quando os planos foram implementados, não há evidências suficientes de quão eficazes foram e que aspetos funcionaram.
- **Resistência comunitária:** Uma vez que se trata de uma prática enraizada nas comunidades tradicionais, o casamento infantil é uma questão difícil de resolver devido à resistência das comunidades que o praticam há séculos. O status social de subordinação de mulheres e raparigas continua a ser um obstáculo, com muitas das decisões e práticas em torno do casamento sendo tomadas pelos homens da família ou da comunidade. Isto prejudica os esforços de programação, especialmente nos casos em que o bem-estar económico da família recai sobre os homens, o que significa que intervenções como a educação continuada, podem ser reduzidas sem consulta.

36 Equality Now (nota 1) e (nota 2).

37 Como acima. O *Ukuthwala* é uma prática tradicional prejudicial que ocorre em algumas partes da África do Sul, em que raparigas são sequestradas e forçadas a se casar.

38 Como acima.

39 https://esaro.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/child_marriage_and_environmental_crises_an_evidence_brief_final.pdf

RECOMENDAÇÕES

De forma a aumentar a eficácia da abordagem multissetorial para acabar com o casamento infantil, são feitas as seguintes recomendações:

Em geral:

- Para aliviar o desafio das restrições de financiamento, existe a necessidade de integrar as iniciativas para acabar com o casamento infantil nas estratégias existentes de uma forma mais detalhada. Vários países já têm programas em torno de serviços de saúde sexual e reprodutiva para adolescentes, serviços de educação, e empoderamento económico, sendo que todos eles são centrais para implementar uma abordagem multissetorial para acabar com o casamento infantil.
- Para que a integração mencionada acima seja eficaz, o processo deve ser precedido por investigações e análises situacionais adequadas sobre o casamento infantil naquela região. Isto informará como as estratégias existentes podem ser modificadas para contribuir para a eliminação do casamento infantil.
- Mecanismos de monitorização dos planos nacionais e subnacionais precisam de ser fortalecidos para recolher as informações necessárias para a continuidade dos programas. Ferramentas de monitorização descentralizadas pelas partes interessadas, que alimentam uma ferramenta de monitorização centralizada pelo coordenador, podem ser uma forma eficaz de acompanhar progressos.

Aos parlamentares:

- O parlamento deve priorizar a garantia de que as leis sobre o casamento infantil estejam alinhadas com as obrigações internacionais e regionais de direitos humanos, incluindo aquelas que constam na Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar da Criança (ACRWC), no Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres em África (Protocolo de Maputo) e na Lei Modelo da SADC sobre Casamento Infantil. As leis relacionadas com o casamento infantil, incluindo leis estatutárias, religiosas e consuetudinárias, precisam ser harmonizadas para remover ambiguidades e disposições conflitantes.
- O parlamento deve aumentar a sua base de conhecimentos através do envolvimento de especialistas na área do casamento infantil (incluindo alguns membros de OSC), para que possam desempenhar com competência o seu papel de supervisão das ações governamentais para acabar com o casamento infantil.
- Os parlamentares devem fazer pleno uso das suas funções de monitorização e supervisão para monitorar uma implementação e uma aplicação eficazes de leis e políticas para acabar com o casamento infantil.
- Os parlamentos devem considerar a criação de subcomités permanentes sobre casamento infantil (ou sobre práticas nocivas, direitos sexuais e reprodutivos e saúde ou violência de género). Estes podem ser ramificações do comité de género com um pequeno grupo focado em acabar com o casamento infantil. Isto pode ajudar a manter o fim do casamento infantil na pauta do parlamento e aumentar a vontade política, tanto do parlamento como do governo como um todo.

Para OSC:

- As OSC devem fortalecer a coordenação local e regional, bem como mapear e identificar os pontos fortes de diferentes OSC que podem ser especializadas em aspectos específicos, para evitar a duplicação de trabalho e o trabalho de forma isolada. As redes existentes para lidar com o casamento infantil precisam de ser transparentes e responsáveis para aumentar a confiança na rede como um todo. O funcionamento destas redes será potenciado pela monitorização e pela avaliação; e pela criação de uma base de dados de recursos e documentação para promover as melhores práticas e a partilha de conhecimentos.
- Os planos de trabalho das OSC e de outras partes interessadas para abordar o casamento infantil devem estar alinhados com os planos de ação nacionais para acabar com o casamento infantil.
- Jovens e sobreviventes devem estar significativamente engajados na defesa e na programação tanto através do parlamento como através das OSC para desenvolver programas que melhor respondam aos seus interesses.
- As OSC devem priorizar a defesa de interesses para promover a adaptação nacional de instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos e promover uma aplicação e uma implementação eficazes das leis e políticas sobre o casamento infantil.

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)