

「PERFIL DE PAÍS」

Panamá



SITEAL PRIMERA
INFANCIA



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
IIEP-UNESCO Buenos Aires
Oficina para América Latina

unicef 


Fundación ARCOR

1. Informações de contexto

A República do Panamá está localizada no extremo sudeste da América Central, limitando-se ao norte pelo Mar do Caribe, ao sul pelo Oceano Pacífico, a leste pela República da Colômbia e a oeste pela República da Costa Rica. O país tem uma área continental de 75.517 km², dividida em dez províncias, cinco regiões indígenas, 75 distritos e 623 corregimentos. Laurentino Cortizo Cohen foi eleito presidente para o período 2019-2024.

Acesso à tabela "[Principais indicadores do país e média regional.](#)"

2. Panamá e a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC)

O Panamá assinou a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC)¹ em 26 de janeiro de 1990, ratificando-a em 12 de dezembro do mesmo ano perante o Secretariado das Nações Unidas, a qual entrou em vigor em 11 de janeiro de 1991. Internamente, o país aprovou a CDC e lhe concedeu status legal no seu sistema jurídico.

A CDC conta com três protocolos facultativos específicos, responsáveis por ampliá-la². O primeiro, relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados, e o segundo, sobre a venda de crianças, prostituição e pornografia infantis, foram ratificados em 2001 diante do Secretariado da ONU. O terceiro e mais recente, que trata de um procedimento de comunicação, foi aceito e ratificado pelo Estado-parte, por meio da [Lei nº 61/2016](#).

Acesso à tabela "[Convenção sobre os Direitos da Criança e seus protocolos facultativos.](#)"

2.1. Relatórios periódicos apresentados ao CDC e suas observações finais

Em cumprimento aos compromissos assumidos no momento da ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança e dos seus protocolos facultativos³, os Estados-partes devem apresentar relatórios periódicos, a cada cinco anos, ao Comitê dos Direitos da Criança, sobre o progresso e as medidas adotadas internamente em matéria de promoção e proteção dos direitos das crianças e adolescentes. A partir do estudo do relatório apresentado pelo país, além de relatórios de especialistas independentes, da sociedade civil e de diversas ONGs, o Comitê da CDC emite suas observações finais.

Acesso à tabela "[Avanços no cumprimento dos direitos reconhecidos na CDC.](#)"

2.2. A institucionalidade a serviço da proteção integral dos direitos da criança

Em 2009, através da [Lei nº 14, é criada a Secretaria Nacional da Infância, Adolescência e Família](#)

[\(SENNIAF\)](#), entidade pública, descentralizada e especializada, que é responsável por coordenar, articular, executar e fiscalizar o cumprimento das políticas de proteção integral das crianças. A SENNIAF surgiu da necessidade de fortalecer as capacidades institucionais de proteção e promoção dos direitos da criança e adolescente, consolidando as bases e princípios orientadores para o funcionamento do sistema de proteção, com presença em cada uma das províncias do território nacional. É, também, a autoridade central em matéria de adoção na República do Panamá.

No âmbito da SENNIAF, a [Direção de Articulação para a Proteção Integral](#) tem o objetivo de fortalecer a institucionalidade do sistema de proteção integral por meio da implementação de mecanismos de coordenação, articulação, assistência técnica, supervisão e avaliação, para obter níveis adequados de responsabilidade e corresponsabilidade na rede articulada de proteção de crianças e adolescentes, em todo o país, nas províncias e nas comarcas.

O [Conselho Nacional da Infância e Adolescência \(CONA\)](#), criado através do [Decreto Executivo nº 16/2019](#), tem o propósito de atuar como órgão consultivo e coordenador de políticas públicas voltadas à infância e adolescência, bem como de promoção e proteção dos direitos da criança e adolescente. O CONA é composto por: ministros dos ministérios do Desenvolvimento Social, Educação, Saúde, Economia, Trabalho e Desenvolvimento Profissional; Defensor do Povo; Diretor da Secretaria da Infância, Adolescência e Família; Diretor da Secretaria Nacional de Deficiência (SENADIS); Diretor do Instituto Nacional da Mulher (INAMU); entre outros. No âmbito das faculdades do Conselho, estão o estabelecimento e a coordenação de comissões e grupos de trabalho dos setores público, privado e da sociedade civil, para a investigação, acompanhamento, fiscalização e cumprimento dos direitos da criança.

Desde o dia 15 de outubro de 2020, o Panamá tem uma Lei de Proteção da Primeira Infância ([Lei nº 171](#)), que estabelece a criação da Comissão de Alto Nível para a Primeira Infância e um Conselho Consultivo da Primeira Infância.

3. Políticas públicas para a primeira infância

3.1. Planejamento

Os Estados desenvolvem estratégias para direcionar e conduzir o conjunto de ações voltadas ao efetivo cumprimento dos direitos das crianças durante a primeira infância. Em muitos casos, os exercícios de planejamento estratégico dão origem a documentos denominados planos, estratégias ou políticas de grande alcance. Embora a CDC oriente a atividade dos Estados, ela não estabelece seu conteúdo específico, os quais devem ajustar a orientação da política pública existente aos princípios propostos pela Convenção. Isso implica definir um marco conceitual comum a partir do qual seja possível interpretar as decisões e ações que são promovidas e as que são executadas.

O [Plano de Atenção Integral à Primeira Infância \(PAIPI\)](#), adotado mediante o [Decreto Executivo nº 201/2009](#), busca promover uma política pública de atenção integral à primeira infância, com a missão de acompanhar, proteger e apoiar integralmente crianças e adolescentes, assim como suas famílias, estimulando o desenvolvimento máximo das suas capacidades através da prestação de serviços e garantindo o acesso à saúde, nutrição adequada, educação pré-escolar e estimulação precoce, além do componente das medidas de proteção especial para crianças e adolescentes que vivam com alguma deficiência ou que estejam em situação de vulnerabilidade, incluindo o apoio necessário às suas famílias e instituições responsáveis. Define, também, os objetivos estratégicos e os mecanismos

de coordenação entre os organismos que fornecem bens, serviços e transferências condicionadas para mulheres grávidas, crianças e adolescentes. O **Conselho Assessor da Primeira Infância**, um órgão coordenador, é responsável pela formulação, articulação, acompanhamento e monitoramento do PAIPI. Além disso, como órgão consultivo permanente do governo nacional sobre questões da primeira infância, o Conselho promove o cumprimento do marco constitucional e instrumentos internacionais, especialmente a Convenção sobre os Direitos da Criança.

Em direção à construção da integralidade, a [Rota de Atenção Integral à Primeira Infância no Panamá \(RAIPI\): modelo de articulação para a atenção à primeira infância](#) é uma iniciativa no âmbito da CDC e, como tal, reconhece que as crianças menores de 6 anos, desde o pré-natal, são sujeitos de direito. Esse instrumento de articulação é uma construção conceitual que traça as etapas de cuidados planejados, contínuos e permanentes, que contribuem para a atenção integral (saúde, educação, identidade, criação adequada, entre outros) e para a garantia dos direitos dos menores de 6 anos. A RAIPI propõe que o efetivo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes esteja condicionado ao atendimento de determinadas ações, que se materializam em serviços concretos, prestados por uma ou várias instituições articuladas, de cuidados ao longo da vida.

3.2. Intervenções

Uma abordagem sobre como os diferentes Estados da região estão avançando em direção à implementação de sistemas integrais de proteção de direitos implica focar em todas as ações voltadas à primeira infância. A matriz de análise que emerge do estudo da política atual para a primeira infância na América Latina é composta pelos diferentes núcleos de intervenção nos quais os Estados concentram a maior parte da atividade estatal orientada aos primeiros anos de vida das crianças. Além disso, a análise das políticas para a primeira infância na região permite identificar os períodos em que as intervenções são distribuídas e articuladas ao longo desta etapa que compõe o ciclo de vida. A seguir, ampliam-se esses dois componentes da matriz utilizada para a análise da política para a primeira infância na América Latina.

Os núcleos de intervenção que emergem da análise das políticas para a primeira infância são: saúde; educação e cuidados; e restituição de direitos violados. Atualmente, a agenda da primeira infância reconhece e dialoga com esses três grandes fluxos de ação em que se concentra a maior atividade do Estado.

O primeiro núcleo, que reúne uma parte importante da atividade estatal e que existe há mais tempo, concentra-se na atenção à saúde de pessoas grávidas e crianças. O ator institucional central é o sistema de saúde. Uma característica importante é sua reivindicação à universalidade. Hoje, existe um consenso bastante forte de que todas as pessoas grávidas e crianças devem ter acesso oportuno a serviços de saúde de qualidade. Desde o momento da gestação, realiza-se uma série de intervenções que se estendem ao longo do ciclo de vida da criança. Durante o primeiro ano de vida, essas ações se intensificam de forma considerável, concentrando-se, basicamente, no monitoramento e controle da saúde, estado nutricional e prevenção de doenças. Esses incentivos são desenvolvidos nos diferentes dispositivos de saúde dos três níveis de atenção, que trabalham de forma articulada e são organizados de acordo com os problemas de saúde aos quais se dedicam, não a partir dos incentivos que proporcionam. Aqui, é possível observar como os diferentes dispositivos de saúde implementam suas capacidades no território e atendem às dimensões do desenvolvimento biofísico e nutricional – além das vulnerabilidades associadas à gestação e ao parto –, como alimentação, aleitamento materno, saúde mental e cuidados fundamentais.

O segundo foco de intervenção em que se concentra a atividade estatal, com um histórico mais

recente, são os esforços para garantir atenção, educação e cuidados na infância, especialmente no desenvolvimento de capacidades cognitivas, afetivas, emocionais e sociais de crianças pequenas, nas habilidades parentais das mães, pais e cuidadores diretos, bem como na diminuição da carga de cuidado que as famílias enfrentam durante a etapa de criação dos filhos e filhas. Neste fluxo, há participação de uma variedade de atores institucionais e profissionais de diversas disciplinas. Trata-se de uma vertente que, assim como a anterior, acumula uma intensa experiência de territorialização de ações e trabalho em diversos contextos, na qual o setor da saúde também tem uma presença bastante importante.

As ações voltadas à proteção e o cuidado das crianças se sustentam através de um conjunto diversificado de instrumentos políticos. Por meio de oficinas em espaços públicos (centros de educação infantil, escolas e centros comunitários) ou visitas domiciliares, busca-se acompanhar as famílias e fortalecer suas habilidades parentais. Esses espaços constituem instâncias em que diferentes dimensões da criação são problematizadas, funcionando também como um elo para a articulação de outros serviços públicos. Outro tipo de intervenção com ênfase no desenvolvimento de capacidades é o atendimento institucionalizado de crianças. Trata-se de espaços onde as famílias deixam seus filhos e filhas sob os cuidados de outras pessoas adultas durante um tempo previamente estabelecido. Consiste em uma oferta variada de serviços que atendem diretamente às crianças, cujas modalidades são diversas: centros de desenvolvimento infantil, lares para crianças sem cuidados parentais e espaços comunitários, que, em geral, dependem do Ministério do Desenvolvimento Social ou área similar em nível provincial ou municipal. Muitos desses serviços nasceram como experiências comunitárias de assistência em contextos nos quais havia ausência do Estado, principalmente porque tais serviços não apenas fornecem atendimento direto às crianças, mas também permitem diminuir a carga de cuidado que as famílias enfrentam, disponibilizando tempo para as pessoas adultas trabalharem fora de casa. Esta é uma das razões pelas quais o debate em torno desses serviços atravessa e articula a agenda da primeira infância com a agenda promovida pelos movimentos de mulheres; sobretudo, a pauta de cuidados. Em comparação com a primeira vertente, relacionada aos cuidados de saúde, uma característica comum desta oferta é que seus serviços se concentram nos setores mais vulneráveis. É uma rede de serviços com foco específico, que apresenta variações em qualidade e relevância do serviço prestado, bem como em supervisão e apoio recebidos do Estado.

Neste foco de intervenção, também estão os serviços educacionais correspondentes à educação infantil. O ator institucional que oferece e garante o serviço é o Ministério da Educação ou organizações similares. Aqui, observa-se o objetivo de universalizar a educação infantil contemplando crianças menores, a qual, atualmente, estabelece a obrigatoriedade aos 4 e 5 anos de idade na maioria dos países.

Por fim, identificou-se um terceiro núcleo de intervenções, orientado à restituição de direitos violados. Ele se caracteriza por ser intensivo em recursos normativos e pela importante presença do poder judiciário, além da participação de outras áreas do Estado, como os órgãos do sistema de seguridade social e os ministérios do desenvolvimento social. Alguns dos focos de intervenção mais relevantes são a prevenção e assistência a crianças vítimas de tráfico ou exploração sexual e crianças vítimas de outros tipos de violência. Outro foco de intervenção é a restituição do direito a crescer em um ambiente familiar para crianças que não contam com cuidados parentais.

Incluem-se, aqui, ações destinadas a restaurar um dos direitos mais violados na nossa região: o direito de as crianças crescerem em famílias com um fluxo de renda constante, suficiente e protegido. Os instrumentos políticos mais utilizados são a transferência de bens e recursos financeiros para as famílias, ou o acesso gratuito ou preferencial a alimentos.

Além disso, conforme mencionado, a partir da análise das políticas para a primeira infância, verifica-se

que os países tendem a distinguir períodos de acordo com a etapa do ciclo de vida. Em cada um deles, variam a participação dos atores institucionais, os modos de intervenção e os instrumentos políticos empregados. Ao focar nos incentivos, isto é, nos bens, serviços e transferências, observa-se que eles são distribuídos e articulados ao longo do período que compõe esta etapa do ciclo de vida, atendendo-se, de forma simultânea, às diferentes dimensões que promovem o desenvolvimento das capacidades das crianças durante esse momento específico. Os períodos nos quais os incentivos se dividem são: pré-gestacional, gestacional, parto e puerpério, primeiro ano de vida e o período de 45 dias a 4 anos e ingresso na educação obrigatória.

Período pré-gestacional

Os Estados desenvolvem ações orientadas à ampliação das oportunidades de inclusão social de mulheres e homens jovens mediante, fundamentalmente, a conclusão do período de escolaridade obrigatória e oficinas para a promoção da maternidade e paternidade responsáveis, além de saúde sexual e reprodutiva.

Período gestacional

A atividade do Estado se concentra, intensamente, em garantir o direito à saúde das pessoas grávidas e das crianças que estão por nascer. Em situações adversas – distância geográfica, por exemplo –, são desenvolvidas ações para garantir o parto institucionalizado. Através de transferências monetárias, o objetivo é atender oportunamente a situações de vulnerabilidade social. O aconselhamento interdisciplinar estruturado auxilia mulheres em conflito com a maternidade. Paralelamente, oficinas e aconselhamento voltados a mulheres grávidas, parceiros e/ou acompanhantes buscam fortalecer e desenvolver habilidades parentais.

Parto e puerpério

A prevenção e controle da saúde, a captação precoce de doenças em mães e crianças recém-nascidas, bem como o registro da sua identidade, são objetivos de destaque entre as intervenções desenvolvidas pelos Estados durante o parto e o puerpério. Portanto, é fundamental garantir que o nascimento das crianças ocorra em estabelecimentos de saúde atendidos por profissionais com capacitação em uma abordagem humanizada. A atenção às vulnerabilidades sociais e emocionais, assim como o desenvolvimento de habilidades parentais, iniciados nas fases anteriores, seguem acontecendo. As licenças-maternidade e paternidade são uma das formas a partir das quais os Estados protegem o direito de as crianças receberem cuidados, sem que isso implique renunciar à renda.

Primeiro ano de vida

Nesta etapa da cadeia de incentivos, são acrescentados serviços de atenção à saúde, atendimento direto e educação institucionalizada de crianças. Um dos objetivos explícitos desses serviços é favorecer a participação das mães em atividades geradoras de renda. Em casos de abandono, violência, negligência ou outras formas graves de violação de direitos, torna-se prioridade a restituição do direito de as crianças viverem em ambientes familiares.

De 45 dias a 4 anos e ingresso na educação obrigatória

Este período, que se sobrepõe ao anterior, é identificado pela centralidade que o componente educacional adquire gradualmente nos serviços de Educação e Cuidados na Primeira Infância (ECPI). Na maioria dos países da região, os Estados começam a oferecer educação escolarizada nesta etapa.

A idade estabelecida como início do período de escolaridade obrigatória é dos 3 aos 5 anos, sendo esta última concluída entre os 14 e 17 anos, a depender do país.

Além das intervenções definidas, em cada período existem estratégias nacionais que envolvem a atenção integral da primeira infância. Nesses países, enfatiza-se que o acesso das famílias a um fluxo constante de renda, trabalho decente, moradia adequada e serviços de saneamento básico são direitos inalienáveis para garantir e igualar as oportunidades de as crianças desenvolverem todo o seu potencial. O quadro normativo destinado a regular o vínculo entre crianças e pessoas adultas, para, por exemplo, prevenir e penalizar o uso de violência como forma de disciplina nas famílias ou escolas, é outra instância crucial que sustenta a conformação de um sistema integral de proteção dos direitos da primeira infância.

A seguir, apresenta-se um conjunto relevante – mas não exaustivo – de ações que demonstram o progresso feito no Panamá para fornecer integralidade às políticas para a primeira infância e garantir o efetivo cumprimento dos direitos das crianças pequenas. As ações estão organizadas em grupos, por núcleos de intervenção, de acordo com os períodos do ciclo de vida.

3.3. Avaliação e monitoramento

Registram-se diversos avanços na construção de sistemas de informação e avaliação de políticas públicas voltadas à primeira infância. Muitos países disponibilizam dados estatísticos e pesquisas, geralmente avaliações dos impactos de alguns componentes específicos das suas políticas, relatórios, auditorias e estudos sobre temas específicos, solicitados a universidades e organizações nacionais e estrangeiras, os quais cobrem, parcialmente, a demanda por informações para a análise da situação da primeira infância e os esforços dos Estados para garantir o efetivo cumprimento dos direitos.

A seguir, apresenta-se um breve conjunto de ações que visam ao fortalecimento das decisões do Estado e da sua capacidade de apoiar as políticas públicas da primeira infância. O foco recai sobre as intervenções públicas orientadas a monitorar a formulação e a implementação das políticas, além da ampliação da participação cidadã.

4. Agenda atual da primeira infância

Desde a ratificação da CDC – há quase três décadas –, o Panamá tem feito grandes esforços para harmonizar os princípios propostos pela Convenção no seu sistema jurídico interno, marco institucional e ações programáticas. Nesse sentido, a agenda atual da primeira infância constitui um diálogo permanente dessas três dimensões, para oferecer integralidade às políticas públicas voltadas a crianças pequenas.

Comparando a situação do país com as médias regionais de cada indicador, o Panamá se caracteriza por ter um percentual de população indígena próximo à média (12,3%) e uma proporção menor de população urbana (68,4%). Em relação aos indicadores econômicos, o PIB per capita situa o país entre os de maior renda da região (26.776). O percentual de pessoas que vivem na pobreza é inferior à média regional (14,6%), além de apresentar um alto Índice de Desenvolvimento Humano (0,815). O percentual de gasto social em relação ao PIB é inferior à média regional (8,8%). Em termos gerais, os indicadores de saúde colocam o país próximo à média da região, com destaque para a alta taxa de fertilidade na adolescência (82 partos a cada 1000 mulheres de 15 a 19 anos). Os indicadores da educação infantil mostram o Panamá como um país com desempenho abaixo da média regional,

atingindo uma taxa de matrícula escolar de crianças de 5 anos de 82,4%.

Sobre os avanços nos compromissos assumidos perante a CDC, observa-se que o Panamá ainda não sancionou uma Lei de Proteção Integral da Infância e Adolescência, embora recentemente tenha aprovado a criação de um Sistema de Garantias e Proteção Integral da Infância e Adolescência. Além disso, o país vem promovendo diversas estratégias e ações nos diferentes períodos do ciclo de vida das crianças. Destaca-se a criação do Observatório dos Direitos da Infância e Adolescência (ODENA) como instância de monitoramento, avaliação e divulgação de informações substantivas sobre a situação da primeira infância no Panamá.

Embora seja possível observar esforços para articular estratégias de atenção à primeira infância, o Panamá ainda enfrenta o desafio de melhorar os indicadores de saúde – principalmente sobre o aleitamento materno e a nutrição infantil –, além de elevar a taxa de frequência escolar na educação infantil. Outro ponto que merece atenção prioritária é a população migrante, que requer medidas de proteção especial.

Finalmente, o principal desafio que se destaca na América Latina é a alta desigualdade social de caráter estrutural que prevalece em todos os países. Uma desigualdade social elevada produz condições extremamente desfavoráveis para a realização dos direitos da primeira infância. A persistente falta de renda é super-representada em grupos sociais historicamente negligenciados – populações indígena, afrodescendente, migrante, que reside em áreas rurais, entre outras – e, com frequência, está presente em processos históricos de acúmulo intergeracional de desvantagens sociais, que criam condições que não contribuem para a apropriação dos potenciais benefícios do acesso a bens e serviços públicos. O incentivo social acaba se diluindo quando a base estrutural da redistribuição social da riqueza não é resolvida. Promover uma maior igualdade social envolve não apenas impulsionar o crescimento e desenvolvimento sustentável de forma mais sólida, mas também contribuir para a realização dos direitos sociais, econômicos e culturais das pessoas ao longo do seu ciclo de vida.

5. Notas de rodapé

[1] A Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) é o tratado internacional ao qual mais países aderiram, com um total de 196, incluindo os 19 latino-americanos, que o ratificaram. Constitui o primeiro tratado internacional de direitos humanos que coloca as crianças como titulares diretos. A partir do momento da ratificação da CDC, os Estados assumem a obrigação de garantir os princípios e direitos contidos no instrumento jurídico.

[2] Após a aprovação de um tratado de direitos humanos, geralmente são adicionados protocolos facultativos, mecanismos legais que complementam e acrescentam disposições ao tratado. Um protocolo é facultativo porque não vincula automaticamente os Estados que já ratificaram o tratado original. Essas obrigações, no protocolo, são adicionais e podem ser mais rígidas do que aquelas que aparecem na Convenção original, razão pela qual os Estados devem escolher de forma independente se desejam ou não ser vinculados ao protocolo. Seu objetivo é aprofundar questões ou temas que já

existiam no tratado original, abordar uma nova preocupação ou incluir um procedimento para sua aplicação. Em suma, os protocolos ampliam as obrigações do tratado original ([UNICEF](#)).

[3] Instrumentos internacionais de direitos humanos, como a Convenção sobre os Direitos da Criança e seus protocolos facultativos, são negociados entre os Estados-membros das Nações Unidas e são vinculativos, juridicamente, para cada um dos Estados que participam do instrumento. Existem duas formas de um Estado se tornar parte: por assinatura e ratificação; ou por adesão. Ao ratificar a Convenção ou um protocolo facultativo, um Estado aceita a obrigação de respeitar, proteger, promover e cumprir os direitos enunciados, incluindo a adoção ou alteração de leis e políticas que deem efeito às disposições da Convenção ou protocolo. A Convenção considera que todos os direitos da criança têm a mesma importância. Não existe direito “menor”, nem hierarquia entre os direitos humanos. Esses direitos são indivisíveis, mutuamente relacionados e se concentram em todos os aspectos da criança. As decisões do governo em relação a qualquer um dos direitos devem ser tomadas à luz dos outros direitos da Convenção ([UNICEF](#)).



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



**Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación**
• IIPE-UNESCO Buenos Aires
• Oficina para América Latina

SITEAL | PRIMERA INFANCIA

