



Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas – IH
Departamento de Serviço Social – SER

Trabalho Infantil: entre a pobreza e a garantia de direitos
Concepções do conjunto normativo e enfrentamento

Maíra Gussi de Oliveira
Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Rosa Helena Stein

Brasília/DF
Agosto de 2011

MAÍRA GUSSI DE OLIVEIRA

Trabalho Infantil: entre a pobreza e a garantia de direitos
Concepções do conjunto normativo e enfrentamento

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, sob a orientação da Prof^ª. Dr^ª. Rosa Helena Stein

Brasília/DF
Agosto de 2011

Agradecimentos

Como em tudo em minha vida, essa conquista não é nada se não for compartilhada, se não for coletiva. Nenhuma dessas reflexões teria sido produzida se ao longo da minha vida eu não tivesse encontrado as pessoas que encontrei, se não tivesse vivido os momentos que vivi. A todas vocês, sou muito grata! Me fizeram crescer e viver, ser humana ... ser Maíra! Mas ... algumas merecem especial menção. Agradeço ...

Aos ares, terras, águas e fogos por terem potencializado os caminhos escolhidos, protegendo e fortalecendo, com um brilho especial de alegria e determinação em viver e lutar pela vida!

A minha mãe Gussi, a minha irmã Andreia e ao meu irmão Artur. Meus amores incondicionais, fonte de vida diária, minha fortaleza.

Ao meu pai Carlos, as minhas tias Rose, Ivonete, Rosenir e Glória, aos meus irmãos Bruno e Raul e a minha irmã Bárbara, pelo amor, carinho e companheirismo em todos os momentos da minha vida.

A minha sobrinha, Alice Maria, e a minha sobrinha e afilhada, Maria Luisa, por me deliciar com elas no encanto de ser criança, pela doçura.

A minha madrinha Claudia, ao meu padrinho Eduardo (in memoria), pela presença constante.

As minhas amigas e amigos desde a infância, em especial Gabriela Senise, Rebecca Borges, Fernanda Dias e Beatriz Mesquita, pela amizade pura e linda e por não deixarmos que o tempo nos distancie.

Aos meus Cumpadis e Cumadis: Mateuzera, Tamine Cauchioli, Wesley Oliveira, Marina Corrêa, Virgílio Soares, Deise Rocha, Victor Bernardes, Jackeline Sousa, Vinicius Marques e Alisson Costa, com quem compartilho a profunda experiência de cre-ser.

As minhas amigas de graduação e amigas de vida, Libele Volkmer, Priscilla Rodrigues, Marina Leite Melo, Lusa Fontoura, Fernanda Ferreira, Tázya Sousa, Tainá Timm, Cecília Paiva, Hiury Milhomem, Ana Carolina, Bárbara Heliadora, Shake e Paula Bernardes, pelo companheirismo desses anos de universidade.

As minhas amigas e companheiras de pesquisa/extensão, no NEIJ/Violes e no PET/SER, em especial: Marília Oliveira, Pâmela Rodrigues, Isabel Lins, Inara Valadares, Ana Cecília Granja, Samara Nogueira, Vanessa Dunk e Jackeline Soares.

Aos meus professores da Educação Básica, essenciais na minha formação, em especial: Aurora, minha alfabetizadora, Mara Calazans, Marcela Avanci, Jura Camilo, José Eraldo e Éverson Canuto.

As pessoas que cruzaram minha trajetória na escola Lá Salle Águas Claras, espaço em que construí muito do que sou, nas pessoas de Ir. Arno Lunkes e Tércio Mendes.

A Cymara Dias e Thereza Santos, pela presença e participação muito especial em nossas vidas.

A professora Maria Lucia Pinto Leal, com quem muito aprendi, pelas oportunidades e vivências no PET/SER e no NEIJ/Violes.

A professora Maria Luiza Angelim, quem me desafiou, de forma muito delicada, a ressignificar a minha existência.

A professora Rosa Helena Stein, minha orientadora querida, por ter compreendido o meu tempo nesse processo e sempre ter apoiado, incentivado e contribuído.

As todas as professoras, professores, funcionárias e funcionários do Departamento de Serviço Social e da Universidade de Brasília.

A todas as pessoas que torceram e me fortaleceram no processo desse trabalho, pela linda frase “Vai dar tudo certo!”, senti fortemente o apoio de vocês!!

Pai Nosso Libertário

Pai, que estais presente, santificada seja a nossa luta
e virá a nós justiça social, aqui na terra que será um céu.
O Pão nosso, a reforma agrária, a saúde, a educação,
a moradia, a cultura e a justiça social virão juntas,
mesmo que a gente cometa alguns equívocos.
Só não podemos cair na tentação ao individualismo
e nos livraremos de todos os males.

João Sertão

Sumário

1 Introdução	6
2 Capítulo 1: Trabalho Infantil: entre a pobreza e a garantia de direitos	13
2.1 Pobreza	13
2.2 Trabalho Infantil	21
2.3 Direitos Sociais	26
3 Capítulo 2: Conjunto normativo referente ao trabalho infantil: o reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente	38
3.1 O trabalho infantil e o histórico das políticas para a infância e adolescência no Brasil	38
3.2 A OIT no enfrentamento do trabalho infantil na América Latina	47
3.3 Conjunto normativo referente ao Trabalho Infantil no Brasil	59
3.3.1 Constituição Federal	59
3.3.2 Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA	60
3.3.3 Consolidação das Leis do Trabalho – CLT	62
3.3.4 Decreto nº 4.134	62
3.3.5 Decreto nº 6.481	63
3.3.6 Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente	64
3.3.7 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI	69
4 Capítulo 3: Concepções expressas: limite ao enfrentamento do trabalho infantil e à garantia de direitos	72
5 Conclusão	87
Referências Bibliográficas	90
Anexos	99

1 – Introdução

O trabalho infantil, apesar de não ser específico do sistema do capital, nele se firmou como um problema estrutural, que respondeu e responde às necessidades/crises do mundo do trabalho, tem explícito caráter de classe e contribui para o controle dos trabalhadores e manutenção do exército industrial de reserva – indispensável para reprodução do sistema.

Do ponto de vista normativo, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), instituição que se distingue por orientar, apoiar e fomentar ações de enfrentamento ao trabalho infantil, o caracteriza como:

qualquer trabalho ou atividade, que é física, mental, social ou moralmente prejudicial ou danosa para a criança; que interfere em sua escolarização, privando-a da oportunidade de ir à escola, obrigando-a a abandonar prematuramente as aulas, ou exigindo que tente combinar a assistência à escola com largas jornadas de trabalho pesado (OIT, 2004).

Destaca-se o avanço dos movimentos em prol dos direitos sociais e, em especial, dos direitos da infância e adolescência, a partir dos quais respostas passam a ser formuladas por meio de planos, políticas e programas para que os mesmos sejam assegurados. Esses instrumentos seguem determinadas concepções e linhas de ação que estão relacionados às necessidades das forças em movimento em cada momento da história do capital, tendo o conflito capital-trabalho como balizador de avanços e retrocessos.

Desde a década de 1970, o agravamento da questão social passou a preocupar ao capital e, assim, ganha pauta nas agendas públicas o combate à pobreza, à exclusão e desigualdades sociais, contexto em que o trabalho infantil é inserido ao delinearem as propostas de enfrentamento a essa problemática. O fortalecimento das ideias neoliberais, com a reestruturação do Estado e suas funções, vem substituindo a perspectiva universal das políticas sociais, para outra, de caráter compensatório e focalizado na extrema pobreza, restringindo direitos sociais e responsabilizando os indivíduos sobre sua situação. Diversos teóricos argumentam em favor de distintas concepções sobre a pobreza e a forma de ser enfrentada, bem como sobre a necessidade de que devem ser assegurados os direitos sociais conquistados historicamente pelos trabalhadores.

No Brasil, o trabalho infantil, sempre visto como positivo e educativo às massas pobres, contribuiu de forma contundente para o controle da população frente ao grave quadro da “questão social” no país e só recentemente, com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, é que esse paradigma foi legalmente rompido, instaurando a doutrina da proteção integral a esses seres em condição peculiar de desenvolvimento. O reconhecimento dos “menores” como sujeitos de direitos colocou o trabalho infantil na agenda pública, dando origem ao desenvolvimento de ações para o seu enfrentamento, entre as quais, atualmente, ganha força a implementação dos programas de transferência de renda condicionada em toda a América Latina.

Com base nessa referência e contexto, esse estudo parte do seguinte questionamento: Em que medida o conjunto normativo referente ao trabalho infantil se apoia na concepção da garantia de direitos da infância e adolescência e efetiva erradicação do trabalho infantil, considerando que este desafio convive com a crescente utilização dos programas de transferência de renda condicionada para essa finalidade?

Como hipótese de trabalho tem-se que: O conjunto normativo referente ao trabalho infantil representa grande avanço na concepção dos direitos da infância e adolescência e tem contribuído para a redução de crianças e adolescentes em situação de trabalho precoce. Contudo, apresenta sérios limites à efetiva erradicação do trabalho infantil, dado que as concepções teóricas embasadoras das propostas de enfrentamento a essa problemática servem à manutenção da ordem vigente, sob um discurso aparentemente progressista.

Assim, o objetivo geral desse trabalho é analisar em que medida as concepções que embasam o conjunto normativo referente ao trabalho infantil se apoiam na garantia de direitos da infância e adolescência e efetiva erradicação do trabalho infantil, dado o desafio de erradicar o trabalho infantil e a crescente utilização dos programas de transferência de renda condicionada para essa finalidade.

Como objetivos específicos buscar-se-á:

- Compreender o contexto sócio-histórico e o debate atual sobre as categorias pobreza, trabalho infantil e direitos sociais no sistema capitalista.

- Compreender o processo histórico relativo a conquista dos direitos da infância e adolescência no Brasil e apresentar o atual conjunto normativo de proteção à criança e ao adolescente trabalhador.

- Analisar criticamente as categorias chaves que embasam o conjunto normativo referente ao trabalho infantil na perspectiva da garantia dos direitos da infância e adolescência.

- Verificar em que medida as concepções presentes no conjunto normativo expressam o efetivo enfrentamento ao trabalho infantil.

Esses objetivos ganham importância ao observar a atual situação de crianças e adolescentes trabalhadores na América Latina e no Brasil.

Segundo o Terceiro Relatório Global da OIT, de 2010, denominado “Acelerar as ações contra o trabalho infantil”¹, a meta de erradicação das piores formas de trabalho infantil até 2016, traçadas em 2006, corre o risco de não ser cumprida em algumas áreas, visto que estamos na metade do prazo e, apesar do trabalho infantil estar diminuindo, esse ritmo está muito modesto². Assim, ainda hoje, há mais de 215 milhões de crianças trabalhadoras no mundo (apenas 7 milhões a menos que em 2004), das quais 115 milhões estão em ocupações classificadas como piores formas de trabalho infantil. Na América Latina, do total de crianças, 10% são trabalhadoras, cerca de 14,1 milhões de crianças, ou seja, uma a cada dez crianças trabalham e 6,7% delas estão em trabalhos perigosos.

Segundo dados da PNAD 2009, o Brasil ainda tem 4.250 mil crianças e adolescentes de 5 a 17 anos ocupadas, dos quais 65,83% são homens e 34,17% são mulheres. Dentre as regiões, a Nordeste é que apresenta o maior número de crianças e adolescentes trabalhadores (mais de um quarto do total), seguida pela Sudeste, Sul, Norte e Centro-Oeste. Os dados também mostram que o recuo do número de trabalhadores infantis é discreto: no período de 2002 a 2009, houve redução de 22,44%, ao passo que entre 1992 e 2002 a redução foi de 34,91%.

¹ “Accelerating action against child labour”. Disponível em:

http://www.oitbrasil.org.br/topic/ipecc/doc/ilo_global_report_on_child_labour_157.pdf

² O período de 2004-2008 apresentou redução de apenas 3% no número de crianças trabalhadoras, ao passo que o período de 200-2004 teve redução de 10% desse número.

Tendo em vista esse trágico contexto, faz-se necessário analisar as políticas e programas que são ofertados para a erradicação do trabalho infantil, verificando limites e possibilidades. Mas, como passo anterior, faz-se fundamental compreender o paradigma de ação presente nelas.

Um paradigma de ação é um mecanismo de determinação, justificativa e legitimação de políticas, que se realiza, principalmente, por meio da definição, conceituação, prioridades atribuídas a uma série de fatos e de variáveis relevantes e a uma metodologia particular de construção da realidade. Em outras palavras, é um sistema de ideias que torna possível e favorece opções particulares no campo das políticas públicas e está enraizado no seio das organizações que orientam suas práticas (MERRIEN, 2007).

As orientações normativas, nesse conjunto, são essenciais, pois definem “o campo de ação da política pública ao identificar objetivos e beneficiários, à medida que sugerem determinados instrumentos de política e critérios de avaliação como pertinentes para um contexto histórico e geográfico particular” (MADARIAGA, 2009 apud PEREIRA e STEIN, 2010, p. 124-125).

Essa análise ganha relevância na formação da profissional assistente social, uma vez que, segundo a Lei de Regulamentação da Profissão – Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993, que dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências, em seu artigo 4º, constituem competências do Assistente social:

I - elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração pública, direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares;

II - elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil;

VII - planejar, executar e avaliar pesquisas que possam contribuir para a análise da realidade social e para subsidiar ações profissionais.

A escolha da metodologia a ser adotada neste estudo considerou a pertinência da mesma no delineamento e alcance do problema estabelecido para que a investigação se concretize, em que, é claro, estão imbuídas as concepções teóricas da pesquisadora.

Este estudo, portanto, é baseado em pesquisa com base documental, ou pesquisa documental, cujas fontes de investigação são prioritariamente documentos. Documentos compreendidos como fontes primárias (que ainda não receberam tratamento científico,

como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação), o que requer cuidado especial da pesquisadora na análise dos mesmos, levando a recorrer a referenciais bibliográficos que dêem suporte e consistência às análises que serão feitas (SILVA, ALMEIDA e GUINDANI, 2009).

Este tipo de investigação permite trabalhar com dados relativos à atualidade ou ao passado, por meio da análise de documentos, para explicar um determinado objeto e o(s) fenômeno(s) relacionados à problemática da pesquisa, acrescentando, assim, a dimensão do tempo à compreensão social. São fontes de informação que surgem em um determinado contexto e fornecem informações sobre esse determinado contexto (ibidem).

Alguns cuidados são essenciais para a realização dessa pesquisa, tais como: a identificação das fontes primárias importantes, a verificação da autenticidade e veracidade dos documentos e o aporte de subsídios necessários à reflexão e discussão do tema proposto (VALENTIM, 2008).

A partir dessa orientação e aportando-se no método crítico-marxista, em que o pesquisador busca extrair do objeto as suas múltiplas determinações, apoiado nas categorias totalidade, contradição e mediação para descobrir as relações entre os processos ocorrentes na totalidade concreta que é a sociedade burguesa (NETTO, 2009), foi delineado o percurso a ser percorrido nessa investigação.

Inicialmente foram escolhidas as categorias chaves que embasariam a análise do objeto e buscou-se compreender o debate atual em que elas estão inseridas a partir de revisão bibliográfica. Posteriormente, fez-se necessário entender o processo sócio-histórico do trabalho infantil e do reconhecimento dos direitos da infância e juventude no Brasil para se chegar ao atual conjunto normativo de proteção a essa população. Esses elementos fundamentaram a análise dos documentos selecionados.

O critério de seleção dos documentos da OIT deu-se a partir dos documentos fornecidos por este organismo referente ao “Curso sobre elaboración de políticas públicas para la prevención y erradicación del trabajo infantil y su integración en políticas sectoriales: estrategias para la acción”, ocorrido entre 5 e 7 de outubro de 2010, em Lima/Peru, cujo um dos temas abordados foi a atenção de crianças, adolescentes e suas famílias: estratégias de luta contra a pobreza, modelos de intervenção e alianças público-privadas para abordar o trabalho infantil. Desses documentos, foram

selecionados: “Trabalho Decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015”, que é onde o combate ao trabalho infantil está inserido dentro da OIT e orienta as políticas nacionais de enfrentamento à problemática, e “Trabajo infantil y los programas de transferencia en efectivo condicionadas en America Latina”, dada a estrita relação com o objeto de investigação deste trabalho e por ser uma das recomendações do documento anteriormente citado.

Do conjunto normativo nacional, foram selecionados: “Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Cartilha do PETI” e “Orientações Técnicas: Gestão Do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no SUAS”, do MDS, pelo fato destes documentos orientarem a operacionalização do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que é o programa brasileiro destinado ao enfrentamento da questão; e o “Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente”, por ser um documento elaborado com a participação do governo e da sociedade civil que indica as diretrizes a serem tomadas para dar resposta à problemática. Ressalta-se que foram lidos outros documentos regulamentários, porém esses foram os que melhor indicaram as concepções das propostas de enfrentamento ao trabalho infantil no Brasil.

Assim, este estudo buscou analisar em que medida as concepções que embasam o conjunto normativo referente ao trabalho infantil se apoia na concepção da garantia de direitos da infância e adolescência e efetiva erradicação do trabalho infantil, dado o desafio de erradicar o trabalho infantil e a crescente utilização dos programas de transferência de renda condicionada para essa finalidade. Ressalta-se que a este estudo não pretende desmerecer os esforços de combate ao trabalho infantil e de garantia dos direitos da criança e do adolescente e tampouco deixa de reconhecer os avanços que têm ocorrido nos últimos anos, mas o horizonte de construção de uma sociedade justa e igualitária, calcada em outra sociabilidade, requer uma análise criteriosa para não correr o risco de reforçar as estratégias de manutenção da ordem vigente.

Para tal, o trabalho está organizado em três capítulos. O primeiro capítulo, intitulado “Trabalho Infantil: entre a pobreza e a garantia de direitos”, aborda os debates existentes sobre as categorias pobreza, trabalho infantil e direitos sociais no capitalismo, para embasar teoricamente a análise que será feita posteriormente. O segundo capítulo, “Conjunto normativo referente ao trabalho infantil: o reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente”, recupera a história dos direitos da infância e adolescência no

Brasil, destacando a funcionalidade do trabalho infantil para a “modernização” do país e a manutenção do *status quo*, além de também trazer os esforços e tendências da Organização Internacional do Trabalho (OIT) quanto ao enfrentamento do trabalho infantil e apresentar o atual conjunto normativo nacional de regulação e proteção de crianças e adolescentes em situação de trabalho. O terceiro capítulo, “Concepções expressas e suas reverberações: limite ao enfrentamento do trabalho infantil e à garantia de direitos”, analisa as principais concepções expressas nos documentos reguladores das propostas de enfrentamento do trabalho infantil à nível nacional e internacional e à luz do contexto de globalização, reestruturação produtiva e “contra reforma” estatal, a fim de verificar se elas representam a efetiva erradicação do trabalho infantil.

2 - Capítulo 1

Trabalho Infantil: entre a pobreza e a garantia de direitos

As sociedades de classe, desde suas origens, apresentaram diversos problemas sociais. Mas, foi com a emergência do modo de produção capitalista que vários desses problemas foram agudizados e tantos outros foram criados, mostrando a inumanidade do capital.

A trama do trabalho e suas formas precarizadas e inaceitáveis, como o trabalho infantil, cuja principal questão balizadora é a pobreza, ganharam centralidade na formulação de políticas públicas que garantem (ou, ao menos, deveriam garantir) direitos sociais conquistados pelos trabalhadores. O atual quadro de (des)ajuste neoliberal e reestruturação do capital, que aprofunda as expressões da questão social e abala as estruturas de proteção social, deixa os trabalhadores mais vulneráveis aos ditames do capital, cujas saídas apresentadas têm sido a responsabilização individual por questões estruturais.

Neste capítulo, abordaremos as três principais categorias orientadoras deste trabalho: pobreza, trabalho infantil e direitos sociais, apresentando os principais debates que as envolvem, para fundamentar a análise sobre as concepções que estão expressas no atual conjunto normativo referente ao trabalho infantil.

2.1– Pobreza

*“Essa pobreza pode provocar a compaixão,
mas não a indignação moral diante
de uma regra de justiça que tenha sido violada”
(Vera Telles, 2006, p. 104)*

Para esse estudo, a categoria pobreza é de fundamental importância, pois a partir do seu entendimento é que as categorias trabalho infantil e direitos sociais serão analisadas, à luz da compreensão histórico-dialética.

A literatura e a história nos mostram que não há um consenso quanto à definição da categoria pobreza, tampouco das maneiras de combatê-la, devido a seu caráter complexo e multidimensional. As diversas concepções existentes são reflexo de formas de analisar as sociedades e de determinadas pretensões ao adotar uma ou outra concepção.

É fato que a pobreza antecede o modo de produção capitalista, mas também o é a compreensão de que é nas contradições desse sistema que esse fenômeno se amplia e generaliza, paradoxal e paralelamente a um elevado crescimento econômico. Assim, esse tema passa a ser pauta de estudos acadêmicos e de agendas públicas, nem sempre entendido como expressão da questão social³.

Entre as diferentes acepções da categoria pobreza, destacam-se: a) as que a definem numa perspectiva conservadora, como patológica, relacionada a características individuais, portanto, sem considerar os fatores sócio-estruturais envolvidos; e b) as que a definem numa perspectiva crítica, identificando-a como resultante de uma estrutura social, econômica e política consolidada.

Na primeira perspectiva, pode-se encontrar a corrente nutricionista⁴, que define o pobre como aquele que não tem assegurada a sua subsistência mínima, a partir da ingestão de uma dieta calórica diária. Ou seja, as necessidades humanas são reduzidas a uma questão de sobrevivência física, e são desconsiderados fatores sociais. Assim, como afirma Lavinias (2002, p. 30), “pobreza e fome são quase sinônimos e se confundem na identificação de quem é pobre”. Essa perspectiva é muito utilizada pelos organismos internacionais para definirem pobreza e tem forte influência na elaboração de políticas. Ela também está fortemente relacionada com a definição de pobreza absoluta ou extrema, caracterizada por “ausência de requerimentos mínimos necessários para manter a vida ou a subsistência de pessoas nessa condição”, uma “categoria analítica que legitima, estimula e perpetua ações emergenciais ou de pronto atendimento” (PEREIRA, 1996, p. 60).

Ainda nessa primeira perspectiva, encontra-se também a definição de Amartya Sen, economista indiano cuja centralidade de sua análise está na liberdade individual. Segundo ele, o desenvolvimento consiste na eliminação das privações de liberdades substanciais, ou seja, há que aumentar a liberdade a partir da expansão das capacidades para as pessoas escolherem o tipo de vida que querem levar. Para tal, existem meios que contribuem para o referido aumento da liberdade, são eles: liberdades políticas (direitos

³ Por questão social, entende-se: “A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão” (IAMAMOTO e CARVALHO, 1983, p.77).

⁴ Termo utilizado por Townsend (1993), com base Rowntree (1918), citado por Lavinias (2002, p. 29).

civis e políticos e ordem democrática), facilidades econômicas (oportunidades que os indivíduos têm para usar os recursos econômicos, criadas mediante ações públicas distributivas), oportunidades sociais (dadas por políticas de educação e saúde), garantias de transparência (considerar o grau de confiança e sinceridade em que a sociedade opera) e segurança protetora (rede de segurança nacional, com ações fixas e emergenciais). O exercício de liberdade individual é, portanto, influenciado por essas condições habilitadoras, poderes sociais de participação política e oportunidades econômicas para empreenderem no mercado (MAURIEL, 2006).

A pobreza, nessa linha teórica, é uma das privações de liberdade, a mais recorrente nos países subdesenvolvidos. Contudo, ela é mais vista como privação de capacidades (e de liberdade) do que baixo nível de renda. O pobre, portanto, é aquele que não consegue mobilizar meios e habilidades para agir, lhe faltam capacidades básicas, auto-alavancagem (LAVINAS, 2002) e ele deve buscar a riqueza, pois ela permite o acesso às liberdades substantivas. O resultado dessa concepção é que

A dissociação entre pobreza de renda e pobreza de capacidade permite ao autor focalizar o processo de desenvolvimento no indivíduo e não nas condições estruturais, pois primeiro deve-se obter liberdade (capacidades) para depois conseguir auferir renda no mercado. Embora diferentes, pobreza de renda e de capacidades são conexas, pois devemos aumentar capacidades que conduzam a um maior poder de auferir renda, e não “dar” renda para aumentar as capacidades. (MAURIEL, 2006, p. 68-69)

As políticas públicas, como consequência, passam a ter outras funções que não a de redistribuição, uma vez que elas devem apenas conseguir aumentar as capacidades individuais, já que o aumento da renda é fruto dos esforços de cada indivíduo no mercado, justificando, assim, a importância da saúde e da educação, pois “habilitam as pessoas a livrar-se da pobreza individualmente” (MAURIEL, 2006, p. 69).

Simmel, sociólogo alemão, considerado o fundador da sociologia da pobreza, analisado por Lavinias (2002) define o pobre como aquele que precisa de assistência, ou seja, que não possui meios de atender às necessidades impostas pela natureza (alimentação, vestuário e moradia). Necessidades estas que se constituem como um mínimo vital, que varia de acordo com o grau de desenvolvimento de cada sociedade. É importante assinalar que Simmel não considera os pobres como excluídos da sociedade, mas sim como aqueles que, “fazendo parte desse todo orgânico, são contemplados por medidas assistenciais” (LAVINAS, 2002, p. 33).

A assistência social, nessa perspectiva, é tida como um fator de equilíbrio e coesão social, um mecanismo de proteção da sociedade, a partir da redução do risco dos não pobres, ou seja, dos segurados, frente aos pobres. Como analisa Lavinias, embora a assistência social se constitua num direito legítimo, suas ações objetivam assegurar elos sociais, sem os quais, a estrutura social seria colocada em risco. Em decorrência desta análise, as políticas assistenciais de combate à pobreza adotam patamares mínimos à manutenção do referido equilíbrio social. Ou seja, o dever de assistir, não deve ultrapassar ao mínimo necessário, pois oferecer mais do que o mínimo, é considerado ético e moralmente indesejável, ao mesmo tempo em que, oferecer aquém, pode ameaçar a estrutura social.

Na contramão dessas compreensões, abraçadas por políticas de caráter neoliberal, encontram-se outras definições, fundamentadas em categorias tais como “necessidades básicas”, que orientam este estudo. Segundo Townsend, “as pessoas são relativamente pobres se não puderem usufruir, plenamente ou suficientemente, de condições de vida – isto é, dietas, amenidades, padrões e serviços – que lhes permitam atuar, participar e comportar-se tal como seria esperado na qualidade de membros que são de uma sociedade” (TOWNSEND, 1993 apud LAVINAS, 2002, p. 30). Townsend, assim, insere o debate sobre pobreza no tempo e na estrutura social vigente, reconhecendo que a pobreza tem caráter relativo, ou seja, que se refere à satisfação das necessidades em relação a um padrão estabelecido pela sociedade em que o indivíduo está inserido, relacionando pobreza e distribuição das riquezas socialmente produzidas às desigualdades sociais. “Nesse sentido, enquanto houver desigualdade e estratificação sociais, uma percentagem da população será comparativamente pobre em relação a algum grupo mais privilegiado social e economicamente” (PEREIRA, C, 2008, p. 21).

Necessidades são, portanto, também, sujeitas às condições sócio-históricas de cada momento. Como, então, definir o que são essas necessidades?

Doyal e Gogh (1991), em sua elaboração Teoria das Necessidades Humanas, trazem grande contribuição para esse debate, ao estabelecerem a distinção entre “necessidade” e “desejo”, tendo como parâmetro a natureza dos objetivos que as envolve. GOGH (2003) define que as necessidades possuem objetivos universalizáveis, enquanto desejos possuem objetivos que derivam de preferências particulares; e acrescenta: “si las necesidades no son satisfechas, entonces se producirá algún tipo de

daño serio” (2003, p. 21), entendido como impedimento para participação dos indivíduos no desenrolar de sua própria existência e/ou na sociedade de forma exitosa, já que é característica essencial da natureza humana viver em comunidade. STEIN (2006b), reportando-se a essa teoria, afirma que as necessidades são objetivas, concretas (não se trata de subjetividades de preferências e desejos), dizem respeito a todo e qualquer grupo social e históricas (vivem com a sociedade), ao passo que os desejos podem ser satisfeitos pelo mercado.

A participação na própria forma de vida, segundo Doyal e Gogh, é garantida pela satisfação de precondições universais, denominadas “necessidades básicas”. Os autores identificaram duas necessidades que são básicas a todas as pessoas: saúde física e autonomia. Estas são satisfeitas por meio de “satisfatores” específicos, que são bens, serviços, atividades e relações que satisfazem necessidades em contextos particulares, variáveis no tempo e no espaço. Para dar conta dessa variabilidade, são identificadas as características dos satisfatores de necessidades que contribuem para melhorar a saúde física e a autonomia, denominadas necessidades intermediárias – características universais dos satisfatores (GOGH, 2003).

A teoria de Doyal e Gogh nos mostra que as necessidades humanas podem ser conhecidas e classificadas, portanto, devem ser providas e cabe ao Estado essa provisão, por meio de políticas sociais. A garantia dessas necessidades, contudo, confronta-se com as necessidades do capital, cuja principal é a expansão contínua e interminável do lucro. Necessidades humanas e necessidades do capital são, assim, inconciliáveis, fazendo-se necessária uma participação crítica, que requer autonomia crítica, sem a qual a sociedade humana pouco ou nada mudaria, apenas se reproduziria.

No atual debate sobre pobreza, além de se ter clareza sobre as concepções acima expressas, de modo à coerente análise sobre as bases que fundamentam as ações de enfrentamento a essa questão, é necessário que a categoria pobreza não seja confundida com as categorias “exclusão social” e “desigualdade social”, embora “exclusão e pobreza se constituem, no quadro latino-americano, como duas categorias intimamente associadas e recorrentemente presentes, embora distintas” (LAVINAS, 2002, p. 43).

A desigualdade social caracteriza-se por uma distribuição desigual da riqueza socialmente produzida, que ilustra a lógica capitalista. A desigualdade aparece no cenário mundial na década de 1970, quando o conceito de pobreza relativa é utilizado

para identificar a posição social do pobre, denominado como aquele que está abaixo do padrão mínimo de consumo, seja por déficit de renda ou de acesso a bens e serviços. Passa-se a medir a intensidade da pobreza, do grau de privação, dado os diferentes padrões de consumo, a partir de uma medida de desigualdade, que é atenuada por políticas e programas compensatórios. A pobreza, portanto, é o resultado da extrema desigualdade, imposta via mercado de trabalho. Todavia, cabe ressaltar a consideração de Alcock “pobreza não é apenas um aspecto da desigualdade, mas o extremo inaceitável desta.” (apud PEREIRA, C, 2008, p. 23).

A exclusão social reconfigura o debate teórico e metodológico sobre pobreza, substituindo a pretendida “erradicação da pobreza” presente nas políticas do Estado de Bem-Estar Social. A exclusão é definida por aquilo do qual é excluído, implicando em aspectos subjetivos: sentimentos de rejeição, perda de identidade, falência dos laços comunitários e sociais, retração das redes de sociabilidade; trajetória onde se somam insuficiência de renda com desvantagens acumuladas, processos de dessocialização, desvalorização social, perda de status social e redução das oportunidades, remetendo ao fracasso. Ou seja, esta é uma situação de privação, não necessariamente material, o que nos permite afirmar que pode haver exclusão sem pobreza e pobreza sem exclusão. Mas, certamente, a exclusão vai na contramão da cidadania (STEIN, 2006b; PEREIRA, C, 2008).

Por esse motivo, para vários autores, entre eles, Castel (2000) a categoria exclusão social é genérica, imprecisa e oculta o estado atual da questão social, além de abranger uma heterogeneidade de situações, o que encobre especificidades e pode acometer no equívoco de autonomização de situações-limite (STEIN, 2006b).

Essa categoria também remete a criação de outra categoria, a dos chamados “novos pobres”, caracterizados mais pelo fracasso social e degradação moral do que pela falta de renda (PAUGAM, 1999 analisado por LAVINAS, 2002), corroborando com as concepções individualizantes utilizadas por políticas neoliberais, como destacado acima, e reforçando o trabalho (explorado) como elemento socializador e dignificante, ainda presente nos tempos atuais. Nesse contexto, ser pobre, ser assistido, é ser estigmatizado, excluído.

A exclusão, portanto, é um conceito complementar à pobreza, que nega os direitos sociais, característico das sociedades pós-industriais, que não pode encobrir

nem reduzir a complexidade da questão social. Ela também levou, segundo Castel (2000), a mudanças na intervenção estatal, de políticas desenvolvidas em nome da *integração*, para políticas conduzidas em nome da *inserção*, ou seja, de políticas que buscavam grandes equilíbrios, à homogeneização da sociedade a partir do centro para políticas que obedecem a uma discriminação positiva, definem com precisão a clientela e desenvolvem estratégias específicas para as mesmas. O resultado se expressa na focalização das ações sociais, muito incentivadas pelos organismos internacionais, em que ganha centralidade a partir do incentivo à implementação dos programas de transferência de renda (STEIN, 2006b).

As medidas tomadas para lutar contra a exclusão tomam lugar das políticas sociais mais gerais, com finalidades preventivas, e não somente reparadoras, que teriam por objetivo controlar, sobretudo os fatores de dissociação social. Essa tentação de descolar o tratamento social para as margens não é nova (CASTEL, 2000 apud STEIN, 2006, p. 12).

Ao relacionar pobreza e exclusão, Pereira, C (2008) resgata uma importante reflexão de Novak, em obra de ALCOCK (1997, p.42): a pobreza é fundamental para a reprodução do capitalismo, assentado no trabalho assalariado, pois ela serve como instrumento de ameaça constante para disciplinar e obrigar os indivíduos a recorrerem incondicionalmente ao mercado de trabalho. Assim, os pobres não se localizam fora do sistema, portanto, não são excluídos dele como um todo, eles estão em sua margem (PEREIRA, C, 2008, p. 24).

Nessa relação entre pobreza e exclusão, Pereira, C (2008) defende que a pobreza pode ser uma forma de exclusão social, considerando que os pobres podem ser excluídos dos sistemas sociais básicos, sejam de domínio social, econômico, institucional, territorial ou de referências simbólicas. Contudo, salienta que substituir um termo pelo outro é cair em erro conceitual e obscurecer o conceito de pobreza (*idem*).

Ainda neste tópico, é importante destacar que as reflexões feitas até aqui são cruciais para compreender o objeto do estudo em questão. Elas são, em muito, baseadas em produções de autores europeus, sobre a realidade européia. Contudo, em muito influenciam as análises sobre a realidade dos países latino-americanos, entre eles o Brasil, principalmente com o grau de globalização dos tempos atuais. É necessário, porém, ressaltar distinções e especificidades dessas trajetórias.

Segundo Lavinias (2002), a América Latina segue uma trajetória inversa no que diz respeito à evolução das categorias pobreza e exclusão. Para tal análise, a autora referencia-se em Lícia Tavares (1991), que divide o caso brasileiro em três períodos, correspondentes a forma de inserção espacial da população pobre no tecido urbano, por meio da moradia e do trabalho.

O primeiro período corresponde à virada do século XIX para o XX, quando o Brasil estava se tornando uma república e se “capitalizando”. O pobre era tido como o vadio, o morador dos cortiços, aquele que se recusava a trabalhar, resistia ao assalariamento, como se fosse uma escolha daqueles que pretendiam se auto-excluir do padrão dominante de inclusão, desconsiderando a negatividade moral do trabalho no Brasil, recém-saído da escravidão (idem, p. 41).

No segundo período, entre 1950 e 1960, diante da industrialização por substituição de importação, a marginalidade é reconhecida como inerente ao capitalismo e a pobreza ressurgiu na “massa dos excluídos e marginalizados”, retratada pela expansão dos excedentes populacionais que não encontravam trabalho e viviam em favelas. A exclusão se dava no não pertencimento à “nova classe trabalhadora portadora do projeto de modernidade social” (idem, p. 41).

No terceiro período, o pobre é marcado pelos trabalhadores cuja renda não lhe permite viver dignamente. A pobreza, assim, “se constrói com base em uma discriminação – não pertencer -, portanto, num registro estigmatizante, em lugar de se forjar a partir da constatação da carência de renda e recursos” (idem, p. 42). Em outras palavras, o pobre no Brasil, até 1970, estava inserido no mercado informal, à margem do setor moderno da economia, sendo aquele que não conseguia romper com a cultura da pobreza para adotar os valores urbano-industriais das sociedades capitalistas.

Constata-se que a exclusão é inerente à construção das sociedades latino-americanas, uma condição imposta à grande maioria dos trabalhadores, situação que se agrava e amplia na década de 1990, com o advento das políticas de caráter neoliberal. A pobreza nesses países é, portanto, consequência da exclusão e das desigualdades, marcas que até hoje não se conseguiu romper. Comparativamente, na Europa, à mesma época, a pobreza é resultado da desfiliação dos trabalhadores, com o desemprego em massa, ocorrido em virtude das cíclicas crises do capital, que forja os “novos pobres” – trabalhadores destituídos e empobrecidos.

Diante desses embates e descompassos e do eminente agravamento das expressões da questão social, os organismos internacionais passam, desde fins de 1960, a adotar metodologias de contagem dos pobres e indigentes, determinados pelo recorte de renda (“população de baixa renda”), o que permite a identificação e classificação dos pobres para focalizar as ações governamentais de combate à pobreza. Para estes organismos, a pobreza não é um problema redistributivo, mas sim fruto da utilização ineficiente dos recursos produtivos, em que ela é decomposta e deixa de ser estado de carência para se tornar estado agudo de carência, implicando em uma intervenção emergencial e seletiva (idem, p. 48).

Antes eu pensava que era pobre; depois disseram-me que eu não era pobre, mas antes carente; depois disseram-me que mostrar-me carente era contra mim próprio e que eu sofria de privações; depois disseram-me que sofrer de privações me dava má imagem e o que eu era mesmo era desprivilegiado; depois, ainda, que desprivilegiado era exagero e que eu era desfavorecido – ainda não tenho um tostão no bolso, mas tenho um vocabulário formidável (SANTOS SILVA, 1999, apud PEREIRA, C, 2008, p. 19).

2.2 - Trabalho Infantil

A categoria trabalho infantil é compreendida neste estudo como expressão da questão social essencial para a manutenção da ordem capitalista e intimamente relacionada com a pobreza.

Compreender o trabalho infantil como expressão da questão social significa localizá-lo dentro do modo de produção capitalista, como expressão da contradição capital-trabalho, em que o trabalho, categoria fundante do ser social, foi apropriado pelo capital e transformado em instrumento de geração de desigualdades sociais e de dominação de uma classe sobre outra.

Parte-se da concepção de que o trabalho é a dimensão que diferencia seres humanos dos demais seres, ou seja, é capaz de criar natureza humana, uma vez que “exige do homem uma pré-figuração (teleologia), antes em sua consciência, do que irá executar para, então, em momento posterior, dar curso a uma ação e realizar o que fora pré-concebido” (GRANEMANN, 2009, p.227), capacidade exclusiva de seres humanos. Assim, trabalho é “criação, é motor de civilização e fonte de realização das potencialidades da natureza social do homem que ao criar o trabalho é recriado e modificado pela atividade a que deu vida” (idem, p.227).

Partindo dessa concepção, pode-se afirmar que as relações sociais sempre se assentaram no trabalho como fundamento da reprodução da vida, a partir da produção dos bens necessários a cada momento da história, e, portanto, ele continua sendo o eixo fundamental da sociabilidade humana, ainda que o capital tenha alterado os processos de trabalho e as formas de organização da classe trabalhadora ao provocar profundas mudanças no processo de produção de mercadorias e na reprodução da sociabilidade burguesa.

O sistema capitalista, entretanto, apropriou-se das esferas da sociabilidade humana e tornou-as mercadejáveis, ou seja, transformou relações sociais em relações econômicas, resultando em uma sociabilidade alienada, na qual o trabalho está subordinado às relações sociais burguesas (GRANEMANN, 2009).

Nas relações sociais instauradas, o trabalhador se viu obrigado a vender a sua força de trabalho⁵, único bem que possui e que foi convertido em mercadoria, livremente acordado no mercado. Os bens necessários à vida humana também passam a ser tratados como mercadoria, submetendo a satisfação de necessidades básicas ao jogo do mercado.

A venda da força de trabalho e os processos de produção alienam o trabalhador de seu próprio trabalho (ele não se reconhece no produto final). Essa alienação constitui a base do desenvolvimento do capital, já que ela facilitará que o trabalho excedente produza mais valia, que é expropriada pelo capitalista, constituindo seu lucro. Logo, a produção capitalista baseia-se essencialmente na produção de mais valia, criada pelo trabalhador.

Dessa forma, o processo de produção, contínuo e sem interrupção, criador constante de novas necessidades sociais, cria as “condições de produção [que] são simultaneamente as de reprodução” (Marx, 1988a apud Granemann, 2009, p. 233) desse sistema. Nas palavras de Sara Granemann: “não há como existir um processo social de produção apartado ou oposto à reprodução da vida social; produção e reprodução da vida social são momentos diferenciados de uma mesma forma social” (2009, p. 233).

Conclui-se que o trabalho é o que reproduz o capital, já que a reprodução das relações sociais está relacionada com a riqueza produzida pelo trabalho não pago.

⁵ Força de trabalho: “o conjunto de faculdades físicas e mentais, existentes no corpo e na personalidade viva de um ser humano, as quais ele põe em ação toda a vez que produz valores-de-uso de qualquer espécie” (Marx, 1988 apud Granemann, 2009, p. 228)

Portanto, “suprimi-lo é cancelar a sociabilidade característica do modo capitalista de produção. Tarefa primordial e plena de atualidade para os trabalhadores” (GRANEMANN, 2009, p. 235).

Sob essas condições, o trabalho de crianças e adolescentes é inserido, tanto que

A história da luta pela regulamentação do trabalho do menor constitui a expressão das lutas sociais, das vitórias e derrotas sofridas pela classe trabalhadora. (...) A recomposição da evolução da legislação trabalhista sobre o menor de idade não pode, pois, ficar divorciada das condições concretas em que se dá o enfrentamento entre as classes sociais e das condições socioeconômicas objetivas. (DAL ROSSO e RESENDE, 1986, p. 68)

Assim, Dal Rosso e Resende entendem o trabalho infantil como participante do “conjunto de trabalho social necessário à reprodução da forma da sociedade em que vivemos” (1986, p. 14), e à produção da riqueza social, uma vez que o capital pauperiza cada vez mais a população, forçando a inserção de mais trabalhadores no sistema produtivo, o que leva a grande maioria de crianças e adolescentes a procurar postos de trabalho, por necessidade de sobrevivência.

A mobilidade descensional e a pauperização, resultantes da maneira como o capital destrói atividades e formas primitivas de produção para engendrar força de trabalho a que necessita, terminam por se constituir em forças que compelem os menores à busca de um meio assalariado de ganhar o pão de cada dia com o suor do próprio rosto. (DAL ROSSO e RESENDE, 1986, p. 54)

O trabalho infantil, assim, além de participar da produção da riqueza social, torna-se útil ao capital, ao manter e reproduzir o ciclo da pobreza, uma vez que ele “aumenta a incidência de desemprego entre os adultos, que, conseqüentemente, se vêem obrigados a inserir seus filhos no mercado de trabalho, e dessa forma completar um ciclo que dá continuidade à incidência de crianças economicamente ativas” (FERRO, 2003 apud FIGUEIREDO, 2007, p. 38), evidenciando o caráter intergeracional da problemática e desmistificando a ideia de que, ao trabalhar, as crianças contribuem para a diminuição da carência econômica de suas famílias. Dal Rosso e Resende sintetizam esse ciclo:

(...) a reprodução da pobreza é decorrência das relações vigentes entre capital e trabalho. A pobreza é pressuposto para a inserção no mercado de trabalho, inserção que por sua vez, termina por recompor sua determinação mediante a reprodução da pobreza. (DAL ROSSO e RESENDE, 1986, p. 56)

Em outras palavras, a emergência do sistema do capital e o conseqüente agravamento das contradições entre classes, principalmente após a Revolução

Industrial, torna o trabalho infantil útil, na medida em que, reproduz a pobreza, as desigualdades e as formas de dominação e, ao mesmo tempo, representa sobrevivência das famílias pobres frente ao crescente processo de pauperização, de ampliação das desigualdades sociais e suas formas de exclusão.

A Revolução Industrial é um marco dessa história, pois, a partir dela, deflagrou-se um intenso processo de transformação no mundo do trabalho, com a maquinização, que, ao mesmo tempo em que recruta uma quantidade menor de trabalhadores, deixando um quadro enorme de desempregados, absorve, também, no mundo da produção, crianças e mulheres. A inserção dessa população antes excluída da produção se dá, por um lado, pela necessidade de sobrevivência das famílias em um contexto de deterioração das condições de vida, e, por outro, pela necessidade de extração da mais-valia para aumentar os ganhos dos capitalistas, visto que a mão-de-obra desse grupo, além de mais precarizada, era desvalorizada, tinha contratos frágeis e leis de regulação menos rígidas.

Karl Marx (1985), na quarta parte do primeiro volume de “O Capital”, referente a mais-valia relativa, analisa a inserção da mão-de-obra infantil e feminina na indústria e aponta que o salário do trabalhador fora diminuído com a inserção de todos os membros da família na produção, uma vez que o preço da força de trabalho cai na medida em que o trabalho excedente de todos os membros da família é superior ao de um. Além disso, esse processo gera um déficit nos trabalhos necessários à vida familiar, fazendo com que as famílias tenham que comprar mercadorias que fabricam para a manutenção do lar. Ou seja, há um duplo interesse burguês: aumento da exploração e das desigualdades e a criação de novas necessidades (antes supridas com o trabalho doméstico) para o consumo.

O capital, então, para subsidiar essa exploração e reproduzir-se, estabelece uma relação direta entre pobreza e trabalho, numa perspectiva de naturalização das desigualdades sociais criadas por ele mesmo e de disciplinamento da sociedade para acatar as direções dadas pela classe dominante. O público infantil, “mais suscetível que outros grupos ao controle ideológico e político” (DAL ROSSO e RESENDE, 1986, p. 66), torna-se, então, fundamental para o controle social das famílias e da sociedade.

A relação estabelecida entre pobreza e trabalho é fundamentada na defesa do trabalho como proposta educativa, atividade de caráter pedagógico, o que contribuiu

para forjar uma cultura do trabalho em uma sociedade ex-escravista que precisava disciplinar seus trabalhadores para se “modernizar”, se industrializar, promovendo, então, a idéia do trabalho como dignificante do ser humano – é o que IANNI (1994) chamou de “pedagogia do trabalho”. Irene Rizzini, nesse sentido, alerta sobre a necessidade de “reprimir a ociosidade como parte inevitável do processo de transformação das relações socioeconômicas neste período de transição para a ordem capitalista” (2009, p. 115). E, em nome da tão pretensa modernização brasileira, o trabalho infantil é socialmente aceito e ganha um forte peso cultural na educação e sociabilidade de crianças e adolescentes pobres.

A escola do trabalho é percebida com a verdadeira escola da vida – a criança é socializada desde cedo para ocupar o seu lugar em uma sociedade extremamente estratificada, onde lhe são reservadas as funções mais subalternas. (RIZZINI, 2006, p. 389)

É importante observar que a incorporação de crianças e adolescentes no mercado de trabalho se dá nas mesmas condições de competitividade dos adultos, ou seja, estão sujeitos às mesmas regras e interesses de mercado. Tanto que, mesmo não havendo escassez de mão-de-obra adulta (afinal o sistema conta com um grande exército industrial de reserva), muitos empregadores optam pela mão-de-obra infantil, por significarem uma alternativa para minorar custos e possibilitar maior rentabilidade, já que essa recebe um salário mais baixo, ou seja, permite transferir um recurso que caberia ao trabalhador para o empregador, que investe em outras áreas, aumentando seu lucro e reproduzindo capital. Além disso, na maioria das vezes, as crianças e adolescentes ainda não se apropriaram da legislação que as protegem, facilitando assim a exploração e precarização do trabalho que realizam.

Ao relacionar o trabalho infantil com o modo de produção capitalista, não se quer, porém, cometer o equívoco de afirmar que o trabalho infantil surge com a emergência do modo de produção capitalista, tendo em vista que ele se faz presente desde os tempos mais remotos na história da humanidade. Se quer diferenciar a função social do trabalho no atual sistema dos anteriores.

O trabalho de crianças, antes do advento do capitalismo, desenrolava-se no contexto familiar e comunitário, tendo caráter educativo de colaboração, de aprendizagem de um ofício e fazia parte da organização familiar, da produção de bens necessários ao sustento da família, ou seja, o trabalho de crianças não tinha o caráter de exploração, por isso não pode ser considerado trabalho infantil como hoje é concebido.

É importante notar também que é com a modernidade que o sentimento de infância é construído. Nas sociedades pré-capitalistas, esse sentimento não existia. As crianças eram vistas a partir de uma visão utilitarista, como adultos em miniatura, pequenos trabalhadores, seres produtivos. A construção dessa fase da vida, da particularidade de ser criança, é social e se deu com a cisão entre o mundo do adulto e da criança – processo este que ocorreu mais lentamente com os pobres (ARIÈS, 2006), quando surge a necessidade de investimento em educação para preparar os filhos da classe dominante para produzirem conhecimento para as indústrias, seccionando os que dirigem a sociedade e os que são explorados pelo trabalho.

Dado este quadro, é possível perceber que o capitalismo passou por diversas modificações ao longo de sua história, tendo saído de sua fase industrial para uma fase pós-industrial, financeirizada e globalizada. A conjuntura atual, no entanto, não modificou a essência do sistema de classes, mantendo as tensões capital-trabalho. Conseqüentemente, o trabalho infantil ainda se coloca como um problema a ser enfrentado, o que evidencia a clara questão de classe presente na problemática, cuja resolução “está condicionada inexoravelmente à superação da divisão entre as classes sociais. Entendida como questão de classe social, a resolução somente tomará lugar quando as classes forem abolidas” (DAL ROSSO e RESENDE, 1986, p. 79), ou seja, é impossível que isso ocorra no capitalismo.

Contudo, senão resolvido, o problema de crianças e adolescentes que diariamente são obrigados a se inserirem no mercado de trabalho pode ser consideravelmente minorado, atentando-se às condições sociais das famílias, pois, do contrário, apenas “(...) afastar o menor do mercado de trabalho sem concomitantemente superar a pobreza generalizada é condená-lo ainda mais aos horrores da fome e da miséria” (DAL ROSSO e RESENDE, 1986, p. 80).

2.3 - Direitos Sociais

Os direitos sociais são essencialmente contraditórios, uma vez que, paradoxalmente, representam uma conquista que impôs limites ao capital e, simultaneamente, contribuíram para que a identidade de classe cedesse lugar à cidadania, deflagrando o conflito capital-trabalho e as formas de reprodução e/ou de regulação da ordem vigente. São nesses termos que o debate acerca dos direitos sociais

está inscrito, sendo influenciado pelos momentos sócio-históricos das sociedades e pelos interesses em jogo das diferentes classes sociais.

Os direitos sociais estão classificados dentro dos direitos de cidadania, segundo um dos principais teóricos da área, Theodoro Marshall, quem analisa o desenvolvimento da cidadania a partir dos seus elementos constituintes, relacionando a natureza da cidadania com a do sistema de classes.

A cidadania, segundo Marshall, é um status atribuído aos membros de uma comunidade, considerados iguais com relação a direitos e deveres (igualdade legal formal), não sendo influenciado pelas desigualdades de classe, mas que “só tem sentido em determinados contextos institucionais” (BARBALET, 1989, p. 18). Assim,

“(…) há uma espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade – ou, como eu diria, de cidadania – o qual não é inconsistente com as desigualdades que diferenciam os vários níveis econômicos na sociedade. Em outras palavras, a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida. (MARSHALL, 1967, p. 62)

Ou, nas palavras de ABREU, “a cidadania, portanto, supõe e institui uma ‘espécie de igualdade humana básica’, que se articula às desigualdades sociais e econômicas e se afirma sobre estas” (2008, p. 282).

Esse status de cidadania “indica o que cada um pode fazer, que capacidades tem” (BARBALET, 1989, p. 32) e está calcado em seus três elementos constituintes e suas respectivas instituições: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais.

Os direitos civis, conquistas do século XVIII, são direitos que acompanharam as mudanças necessárias à vida moderna, à ordem que se constituía naquele período, sendo fundamentais à liberdade individual (ir e vir, imprensa, pensamento e fé, propriedade, à justiça – direito de defender e afirmar todos os outros direitos em termos da igualdade) e indispensáveis a uma economia de mercado competitiva. Esses direitos conferem capacidade legal dos indivíduos lutarem pelo que gostariam de adquirir, mas não garantem a posse (MARSHALL, 1967) e, por isso, sua instituição é a lei, o sistema judicial. Por exemplo, o indivíduo tem o direito à propriedade, mas não é de possuí-la e sim de adquiri-la, caso possa. Ou seja, ricos e pobres têm o mesmo direito, mas não as mesmas condições de usufruir desse direito, verificando que “a igualdade de oportunidades conduz à desigualdade de resultados ou de condição” (BARBALET, 1989, p. 34).

Os direitos políticos, oriundos do século XIX, quando os direitos civis já tinham ganhado substância suficiente para que se possa falar de um estado geral de cidadania, “consistiu não na criação de novos direitos para enriquecer o status já gozado por todos, mas na doação de velhos direitos a novos setores da população” (MARSHALL, 1967, p. 69). Assim, eles são caracterizados pelo direito de participar no exercício do poder político, seja como membro de um organismo investido da autoridade política ou como eleitor, ou seja, esses direitos estão ligados às instituições parlamentares (MARSHALL, 1967; BARBALET, 1989).

Ao contrário dos direitos acima comentados, que estão ligados ao Estado Liberal, que se firma em uma concepção formal da democracia e não intervém no mercado nem na vida da população, representando os interesses da ordem burguesa (PISÓN, 1998; PEREIRA, P, 2008), os direitos econômicos, sociais e culturais, ou simplesmente direitos sociais, são conquistados no século XX, período que corresponde à transformação do Estado liberal em Estado Social, com a emergência da social-democracia, após a Segunda Guerra Mundial. Para sua conquista, foi fundamental a luta e mobilização dos trabalhadores, diante das crescentes desigualdades desencadeadas pelo capitalismo monopolista e da ameaça socialista, e em meio a uma onda expansiva do capital. Os direitos sociais, portanto, não se coadunam com o ideário liberal e estão ligados à classe que lutou por eles, sendo depois estendidos às outras classes, quando “(...) se han desprendido del elemento classista para convertirse en derechos de los ciudadanos de um Estado” (PISÓN, 1998, p. 93), como discutiremos mais a frente.

Os direitos sociais, segundo Marshall, são definidos como “direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (1967, p. 64), por meio dos serviços sociais e do sistema educacional.

A história dos direitos sociais é orientada, sobretudo, pela história da Seguridade Social, especialmente da assistência social, contudo, oscila quando se trata da garantia da cidadania. Num primeiro momento, por exemplo, a Poor Law elisabetana representou a defesa dos direitos sociais de cidadania, que eram considerados “um item dentro de um amplo programa de planejamento econômico cujo objetivo geral era manter a ordem vigente com um mínimo de mudança essencial” (MARSHALL, 1967,

p. 71). Mas, a Poor Law de 1834 deixou de interferir nas forças de livre mercado e no sistema salarial e

os direitos sociais mínimos que restaram foram desligados do status de cidadania. A Poor Law tratava as reivindicações dos pobres não como uma parte integrante de seus direitos de cidadão, mas como uma alternativa deles – como reivindicações que poderiam ser atendidas somente se deixassem inteiramente de ser cidadãos. Pois os indigentes abriam mão, na prática, do direito civil da liberdade pessoal devido ao internamento na casa de trabalho, e eram obrigados por lei a abrir mão de quaisquer direitos políticos que possuísem. (MARSHALL, 1967, p. 72)

Esse período mostra a cisão entre direitos sociais e status de cidadania, momento em que direitos de cidadania e desigualdades sociais coexistiram de forma harmônica, já que tais direitos eram “necessários para a manutenção daquela determinada forma de desigualdade” (MARSHALL, 1967, p. 79). Vale ressaltar que as mudanças na natureza da cidadania são resultado do conflito entre as instituições sociais e os grupos sociais de cada momento.

A relação entre cidadania e desigualdades sociais não é unidirecional, ou seja, essa relação é permeada de conflitos e contradições. Marshall afirma que “Se estou certo ao afirmar que a cidadania tem sido uma instituição em desenvolvimento (...) seu crescimento coincide com o desenvolvimento do capitalismo, que é o sistema não de igualdade, mas de desigualdade” (1967, p. 76), ou seja, a cidadania, tida para reduzir as desigualdades sociais, não aceita pela moral social, cresce à medida que cresce o sistema da desigualdade, o que leva o autor a afirmar que “no século XX, a cidadania e o sistema de classe capitalista estão em guerra” (1967, p. 76).

Essa “guerra”, contudo, afirma Barbalet (1989), não destruiu classes sociais e nem as desigualdades de classes. É certo que a cidadania reduziu determinadas desigualdades, principalmente as associadas às operações de mercado, mas também criou novas. A cidadania impôs modificações à classe, ao mesmo tempo em que “o conflito de classe parece ser uma expressão da luta pelos direitos e especialmente pelos direitos de cidadania” (BARBALET, 1989, p. 24). Em suma, o que se tem é que o desenvolvimento da cidadania e do sistema de classe interagem de modo que sua relação antagônica contribui para que ambos se modifiquem.

Marshall afirma que o enriquecimento do status de cidadania dificultou a preservação de desigualdades econômicas, apesar de considerar a “desigualdade social como necessária e proposital. Oferece o incentivo ao esforço e determina a distribuição do poder” (1967, p.77). E assume que “nosso objetivo não é uma igualdade absoluta”

(idem, p.109), e que a outorga de certos direitos é para compensar os que estão excluídos da cidadania.

Nesse sentido, Marshall utiliza o pensamento do humanitarista Patrick Colquhoun para evidenciar a necessidade da pobreza e a rejeição à indigência: “A pobreza, portanto, é um ingrediente indispensável e por demais necessário da sociedade, sem o qual nações e comunidades não poderiam existir num estado de civilização” (Marshall, 1967, p. 78). Por pobreza, entende-se a “situação de um indivíduo que, devido à falta de quaisquer reservas econômicas, é obrigado a trabalhar, e a trabalhar muito, a fim de viver” e por indigência “situação de uma família que se ressentido do mínimo necessário para uma vida decente” (1967, p. 78). A indigência, ocasionada desigualdade social extremada, é repugnada, mas a crença na justiça do sistema de desigualdade nunca foi colocada em cheque. Assim, “o status diferencial, associado com classe, função e família, foi substituído pelo único status uniforme de cidadania que ofereceu o fundamento da igualdade sobre a qual a estrutura da desigualdade foi edificada” (1967, p. 79-80).

Barbalet (1989) rebate ao afirmar que “um sistema político com igualdade de cidadania é na verdade menos do que igualitário se faz parte de uma sociedade dividida por condições de desigualdade” (1989, p. 11) e acrescenta:

os que são desfavorecidos pelo sistema de classes não podem participar, na prática, na comunidade da cidadania à qual legalmente pertencem como membros. Esta impossibilidade é dupla, porque nestas circunstâncias os direitos de cidadania apenas formais não podem influenciar os condicionalismos que tornam a posse da cidadania ineficaz, se não inútil. (BARBALET, 1989, p. 13)

A cidadania, portanto, reconhece a necessidade das desigualdades para o bom funcionamento da máquina social e para a estabilização e legitimação da sociedade dividida em classes, admitindo que, apesar das desigualdades, a vida social pode ter “sentido de comunidade”.

(...) a cidadania conserva-se como ente mítico e estranho que paira acima das condições sociais de existência dos indivíduos. Passou a ser abordada de um ponto de vista mitológico, em vez de ser pensada como uma realidade histórica cujo estatuto encontra-se em permanente disputa pelos homens concretos. Transfigurou-se em discurso reatualizado, vazio e abstrato, que já perdeu o sentido de compromisso com o futuro e vem perdendo, progressivamente, a materialidade de ser um contrapoder societário ao poder privado. (ABREU, 2008, p.316-317)

Como instrumento dessas transformações, os direitos sociais representaram a transfiguração das carências reprodutivas dos trabalhadores e instituíram proteção social

contra o risco, obtendo a ampliação dos gastos públicos com as políticas sociais, o que, somado ao reconhecimento regulado dos sindicatos, acarretou na regulação das contradições e conflitos sociais. O objetivo era prover um mínimo de bem-estar para garantir “igualdade de status”, ou seja, cidadania, conforme o excedente de renda e o consenso entre as classes de cada país.

Esse quadro nos leva à defesa do argumento da funcionalidade da consolidação dos direitos sociais para a reprodução do capitalismo, como analisou Haroldo de Abreu (2008) e tantos outros autores. Diante do contexto de expansão econômica, forte mobilização social e a presença do socialismo na Europa, havia a necessidade de controlar os trabalhadores, transformar as condições materiais e culturais da luta de classes para que o sistema do capital sobrevivesse.

Partia-se da ideia de que a “injustiça social” era causa da agitação que coloca em perigo a paz e a harmonia, pois a miséria e a desigualdade excessivas não eram aceitas pela “consciência social” e ameaçavam o desenvolvimento do cidadão, levando a sociedade a descreer nesse sistema e a não legitimar as desigualdades. Portanto, fazia-se necessário enfrentar essa situação.

A vitória ideológica e cultural do capital só se realizou plenamente quando a consciência comum dos indivíduos, especialmente dos subalternos, passou a apreender e reproduzir os valores e a racionalidade necessários à reprodução da ordem como se fossem naturais e constitutivos da sua participação no bem comum, logo, como inerentes ao exercício da cidadania. Esta se torna, portanto, um elo ineliminável do processo hegemônico. (ABREU, 2008, p.190)

Os direitos sociais trouxeram, com isso, a transformação da identidade do trabalhador para a do cidadão. Essa transfiguração significou a negação da mais valia e das lutas históricas dos trabalhadores e evidenciou o aumento da força do capital como classe dirigente e orientadora na integração, por meio de direitos compensatórios e reprodutivos, dos trabalhadores à cidadania reformada, ou seja, à ordem. Nas palavras de Barbalet (1989): “as mudanças das circunstâncias sociais e econômicas da classe trabalhadora têm o efeito de a incorporar na estrutura do capitalismo, minando assim o seu potencial revolucionário” (1989, p. 15).

A classe trabalhadora, então, adere aos direitos de cidadania (inclusive o da propriedade privada), consolidando a alteração da subjetividade dos trabalhadores, que passaram a identificar seus destinos com os destinos da nação, do Estado ampliado, dos excedentes de mercado, como já previa Marshall: “Uma sociedade na qual as diferenças

de classe sejam legítimas em termos de justiça social e na qual, portanto, as classes colaborem mais intimamente do que no presente para o benefício comum de todos” (1967, p. 98).

Cabe ao Estado, portanto, ser defensor dos interesses da nação, de todos os cidadãos, dominantes e dominados, e não mais defensor apenas dos interesses dominantes.

Contraditória e paradoxalmente, nestas novas condições, a luta pela participação no excedente para satisfazer as carências mais prementes dos trabalhadores tendia a legitimar e a validar a extração da mais-valia como condição de implementação dos direitos sociais distributivos (...). Nesse sentido, a via instituída de atendimento das carências mais imediatas opunha-se, no plano estratégico, aos compromissos históricos e universais com a emancipação social, visto que a realização dessa dependia da deslegitimação e da negação da mais-valia e de qualquer poder estranho às necessidades e vontades dos trabalhadores. É no interior dessa ambivalência de sentidos e finalidades contraditórias que o movimento dos trabalhadores, especialmente suas tendências identificadas com o socialismo, passou a se mover nas novas configurações do ordenamento capitalista. (ABREU, 2008, p.165)

A cidadania implementada, substantivamente desigual e compensadora da desigualdade, cria o sentimento de pertencimento à ordem e desloca a ação direta e coletiva dos trabalhadores para um estado de obediência coletiva, por meio dos aparelhos de hegemonia, principalmente da indústria cultural, do sistema educacional e das “trincheiras da sociedade civil”. Com isso, as privações, as desigualdades e a posição ocupada pelos trabalhadores na divisão social e técnica do trabalho são naturalizadas.

A cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos. (Marshall, 1967, p. 84)

Essas reflexões poderiam nos levar a refutar os direitos sociais, já que eles significam a impossibilidade de rompimento com a ordem do capital e por terem sido implementados à custa da desmobilização dos trabalhadores e da perda da identidade de classe, em nome dos direitos humanos e da cidadania. Contudo, inseridos no sistema do capital e participantes das tensões entre capital e trabalho, temos que reconhecer os limites de determinados instrumentos e também suas potencialidades.

Os direitos sociais, nesse sentido, representam “*a conquista da civilização contra a selvageria da livre acumulação*” (ABREU, 2008, p. 202); são a invenção das

regras de civilidade e sociabilidade democrática, regulam a vida social e, portanto, são uma arena de conflitos e de disputas que possibilita uma descrição alternativa do mundo e uma desconstrução de consensos, que se reflete sobre as relações socioeconômicas e políticas. Em outras palavras, os direitos sociais formalizam o jogo das relações humanas, da luta de classes, das tensões ente capital e trabalho, produzindo experiências antes silenciadas. Assim, os direitos sociais podem impor limites reais e concretos ao capital, facultar a organização dos trabalhadores e formar contra poderes (ABREU, 2008; PEREIRA, P, 2008; TELLES, 2006).

Barbalet (1989) reforça que no último século as condições de desigualdade social nas sociedades capitalistas ocidentais se modificaram e que “essas mudanças estão associadas à participação de membros da classe sem propriedade e sem poder no status de cidadania” (1989, p. 15) e admite que os “direitos de cidadania impõem certas limitações à autoridade soberana do Estado” (1989, p. 36). E retoma Marx, em “Sobre a questão judaica” (1843), quando este descreve a cidadania moderna como “um grande passo em frente”, o melhor que se podia conseguir “dentro do esquema de coisa dominante” (BARBALET, 1989, p. 14). Mas, ressalva que Marx defende a emancipação humana (ao invés da política), aquela em que as pessoas se libertam da propriedade privada e das instituições que lhe são associadas, e defende que os limites das transformações políticas na cidadania podem ser ultrapassados apenas com a revolução social, com a dissolução das classes sociais.

Essas potencialidades devem ser ainda mais valorizadas nos dias atuais, com a ofensiva neoliberal, do capital sobre o trabalho, em que perde força a ampliação e a democratização da cidadania. Sem a defesa e a ampliação dos direitos sociais, o mercado consolida-se como único estruturador, ao qual a sociedade deve se ajustar, sem proteção pública. Progresso transforma-se em desenvolvimento tecnológico; direito ao bem-estar social passa a significar estar bem no mercado (direito do consumidor); a pobreza cede lugar a grupos/indivíduos em situação de denegação de direitos; a participação política torna-se passiva, fragmentada, cética e acrítica; e as carências sociais, antes objeto de soluções políticas na cena pública, são passadas a responsabilidade da filantropia privada novamente.

Daí a importância de defender, ampliar e socializar os direitos sociais, afinal

no implica únicamente el ingreso en las constituciones de determinadas materias sociales tradicionalmente excluidas de las mismas o la acumulación

de normas sobre derecho del trabajo u de la seguridad social en los ordenamientos, sino que comporta la formación de un nuevo modelo regulatorio sustentado en la reformulación de la teoría liberal clásica sobre las funciones del Estado y las relaciones individuo/sociedad que atraviesa todas las disciplinas legales, empezando por el derecho privado. (ROIG e AÑON, 2004, p. 75)

Essa reformulação passa pelas limitações à autonomia dos empregadores na oferta de bens e serviços de interesse público, pela introdução de dimensões coletivas ao direito e a construção de categorias grupais, pela criação de novos princípios dogmáticos e interpretativos baseados na igualdade material e pela substituição de mecanismos contratuais pela regulação estatal com fins desmercantilizadores, bem como a ampliação das funções do Estado e do direito (ROIG e AÑON, 2004).

A ampliação das funções do Estado está diretamente relacionada com uma das principais características dos direitos sociais: são direitos de prestação, ou de crédito (PISÓN, 1998), pois exigem a intervenção positiva do Estado na promoção e regulação da vida social, o que exige uma rede institucional e organizacional para concretizar a satisfação desses direitos. Os direitos civis e políticos, ao contrário, protegem o indivíduo das intromissões em sua liberdade individual, necessita da omissão de terceiros para existir (ROIG e AÑON, 2004).

Os direitos sociais, também tidos como direitos coletivos e como subconjunto dos direitos humanos, são orientados pelo princípio da igualdade. A igualdade, princípio essencial do Estado de Direito, requerida pelos direitos sociais é a igualdade material, substancial, aquela em que há equiparação e equilíbrio de bens e situações econômicas e sociais, capaz de remover, ou compensar, as desigualdades econômicas para que a liberdade e a igualdade sejam reais e efetivas. A igualdade material, assim, representa a possibilidade de fazer a igualdade formal ser um instrumento de transformação das desigualdades (PISÓN, 1998; ROIG e AÑON, 2004). Entretanto, como já discutimos, os limites da cidadania à abolição das desigualdades são grandes, senão fadada ao fracasso.

Outra importante característica dos direitos sociais é o sujeito a quem se dirige. Os direitos civis e políticos se dirigem a sujeitos abstratos, racionais, portadores de direitos naturais cuja esfera de ação privada é privilegiada. Os sujeitos dos direitos de terceira geração, ao contrário, são sujeitos concretos, históricos, contextualizados, social e culturalmente determinados pelas relações sociais e econômicas, são sujeitos que têm necessidades básicas, a que os direitos sociais devem satisfazer para que possam

alcançar o pleno desenvolvimento e participação na sociedade, portanto, esses direitos devem ser universais (PISÓN, 1998; ROIG e AÑÓN, 2004).

A satisfação das necessidades básicas se dá por meio de políticas sociais operacionalizadas em programas, projetos e serviços vinculados ao Estado, que deve garantir pelo menos um mínimo essencial. Os desafios colocados, porém, dificultam a plena garantia desses direitos, ao colocarem como empecilhos: a dependência dos direitos sociais em relação ao grau de desenvolvimento de cada país, por serem direitos “onerosos” ao Estado, estando, pois, associado à “disponibilidade” de recursos; o caráter genérico, vago e ambíguo encontrado em muitos dos enunciados jurídicos que reconhecem esses direitos; a distância entre a forma como os direitos sociais são garantidos e as técnicas de garantias contempladas nos ordenamentos jurídicos (ROIG e AÑÓN, 2004).

Há autores que ainda defendem a existência de uma continuidade estrutural, uma interdependência, indivisibilidade e unidade entre os direitos civis e políticos e os sociais, como Roig e Añon (2004), que afirmam que “ambos direitos estão contidos em um complexo sistema de obrigações negativas e positivas, mas em diferentes graus” (2004, p. 72) e que ambas satisfazem tanto valores de liberdade quanto de igualdade. Os direitos sociais, originalmente um direito vinculado ao princípio da igualdade, neste contexto, tornam-se imprescindíveis para a efetivação dos demais direitos, uma vez que, ao satisfazer necessidades básicas, possibilita o exercício da liberdade (ROIG e AÑÓN, 2004). Em outras palavras, esses autores defendem que os direitos sociais remetem a um conceito de liberdade configurado a partir da igualdade, ou seja, são direitos complementares aos direitos de liberdade, que promovem a plena integração do homem à sociedade e corrigem os desequilíbrios ocasionados pelas ações individuais do mercado. São, portanto, um compromisso entre capital e trabalho, um instrumento de coesão interna das sociedades, de consenso e legitimação do poder, e de busca da harmonia entre as diferenças dos indivíduos, reafirmando o caráter reformista dos direitos sociais. Resumindo,

La vinculación entre necesidades básicas y derechos sociales (bienes básicos que integran la supervivencia y la autonomía) muestran con claridad que no se trata de garantizar como derechos cualquier recurso para que un ser humano sea autónomo. (...) es garantizar como derechos que las personas dispongan de los elementos o requisitos exigidos por un nivel básico de autonomía y bienestar, proporcionando un umbral que dote a los seres humanos de expectativas de una vida digna. La realización de los derechos

sociales (...) es la clave para que los seres humanos puedan valorar la libertad. (ROIG e AÑON, 2004, p. 109)

Essas questões ganham especial atenção ao tratarmos as especificidades da constituição dos direitos sociais no Brasil, país que, segundo Vera da Silva Telles (2006), apresenta duas realidades: a do “Brasil legal”, que apresenta princípio igualitário na lei, e a do “Brasil real”, marcado por uma realidade de desigualdades e exclusões, cujas “marcas da origem deixam revelar seus efeitos na cultura política desse país e na armadura institucional dos direitos sociais” (TELLES, 2006, p.90-91).

O modelo de cidadania implementado no Brasil, ao contrário do processo europeu, é dissociado dos direitos políticos e é definido pela proteção estatal, por meio dos direitos sociais, como recompensa ao dever com o trabalho e a restrição de direitos políticos e civis de determinados períodos (Era Vargas, 1930-1945 e Ditadura Militar, 1964-1988), compondo uma “cidadania regulada”, que não universaliza direitos.

Essa constituição é de extrema importância para compreender a transformação do significado do trabalho, como forma de regulação social sob a faceta de dever moral e cívico do indivíduo perante a nação, em uma sociedade com herança escravagista. Nessa perspectiva, o trabalho foi “identificado ao bem comum corporificado na figura de um Estado que, através da justiça social, ordena a sociedade e constrói a nação” (TELLES, 2006, p. 124), ou seja, foi confundido com poder, levando a justiça social a ser um dever administrado pelo Estado, o que desobriga a sociedade da responsabilidade do destino de seus cidadãos.

Essa tendência é acentuada pelas costumeiras relações paternalistas, assistencialistas, de tutela, favor, caridade e dependência, que fazem parte da construção sócio-histórica brasileira e serviram como recurso para disciplinar e formar o caráter dos trabalhadores, silenciados, bem como constituem os fundamentos simbólicos da “justiça social”. Essas relações também naturalizam hierarquias e exclusões, baseando um modelo privado de autoridade.

Na particularidade brasileira, há de se destacar também a institucionalização da questão social como “dívida social” a ser resgatada para se alcançar a pretensa modernidade brasileira, ameaçada sempre pela dicotômica relação entre modernidade e pobreza, de um Brasil que se pretende moderno mas não consegue eliminar a crescente pobreza e se projeta na “imagem (ou miragem) de um Brasil civilizado (que) neutraliza

a incivilidade das práticas sociais” (TELLES, 2006, p.121) e não tem os direitos como balizador das regras de organização da vida social.

Os direitos sociais, neste contexto, põem em foco os paradoxos da sociedade brasileira, cuja igualdade da lei reproduz e legitima as desigualdades, apesar de prometer a redenção da pobreza, e caminha na contramão da universalização dos direitos, estabelecendo os não-cidadãos (os pobres), a quem deve ser prestada a estigmatizada assistência social, celebração pública da inferioridade dos fracassados.

A cidadania, referenciada a direitos e deveres e ancorada na existência de um Estado nacional, é uma categoria assentada na noção de igualdade. Logo, não por acaso, no Brasil o reconhecimento do direito social encontra tantas e tão profundas dificuldades em se consolidar. Aqui o debate sobre a pobreza tende a se descolar das referências à igualdade e à justiça. (JACCOUD, 2009, p. 67)

3 - Capítulo 2

Conjunto normativo referente ao trabalho infantil: o reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente

A história de reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil é marcada por muitas contradições, já que este é um público estratégico para se manter os mecanismos de dominação e perpetuação da ordem vigente. Os movimentos sociais e de trabalhadores e a pressão dos movimentos internacionais, entretanto, lutaram e continuam lutando para garantir direitos e minimizar a selvageria do capital diante da vida e necessidades básicas das pessoas.

É nesse contexto que o ordenamento jurídico brasileiro se desenvolveu, sendo reconhecido internacionalmente como um dos mais avançados do mundo na atualidade. Contudo, a consolidação desses avanços ainda encontra muitas limitações e desafios para assegurar o cumprimento e o progresso dessas legislações. Nota-se, nos últimos anos, por exemplo, que as proposições de mudanças na legislação têm gerado riscos de retrocessos da legislação vigente de proteção dos direitos da criança e do adolescente, pela não compreensão plena dos direitos previstos e o avanço de políticas sociais neoliberais.

3.1 – O trabalho infantil e o histórico das políticas para a infância e adolescência no Brasil

A história das políticas sociais, da legislação e da assistência (pública e privada), é, em síntese, a história das várias fórmulas empregadas, no sentido de manter as desigualdades sociais e a segregação das classes.
(RIZZINI e PILOTTI, 2009, p. 16)

A história das políticas para a infância e adolescência no Brasil é protagonizada pela criança pobre, aquela que traz à tona a miséria cotidiana e precisa de assistência, fruto do modelo de desenvolvimento nacional, a quem as políticas destinadas se dirigiram com claro teor de controle social. Tanto que essa perspectiva criou duas identidades à população de 0 a 17 anos: a do menor (criança abandonada, desvalida, delinqüente, viciosa e a da criança (FALEIROS, V, 2009; PEREIRA JÚNIOR, 1992; RIZZINI, 2009; RIZZINI e PILOTTI, 2009; VOGEL, 2009).

A legislação refletiu esse medo e preocupação da sociedade se proteger dos perigos vindos dos processos de desigualdade, pauperização e marginalização. Era necessário conter e regradar a infância pobre, e não atacar as reais causas desses problemas, afinal a criança era compreendida, ao mesmo tempo, como “problema e solução do país” (PEREIRA JÚNIOR, 1992; RIZZINI, 2009).

Essa história reflete a interferência do Estado na desprivatização da vida doméstica como mecanismo de controle social e reprodução das relações de dominação, forma de intervir nas famílias (símbolo e controle da vida social) e incuti-las o padrão desejado por meio das crianças e adolescentes, marcada pela judicialização e pela assistência. Para tal, utilizou-se recorrentemente do recolhimento/isolamento de “menores” em instituições e da educação/reeducação pelo e para o trabalho.

Tratava-se de uma política voltada para o ordenamento do espaço urbano e de sua população, por meio do afastamento dos indivíduos indesejáveis para transformá-los nos futuros trabalhadores da nação, mas que culminava no uso imediato e oportunista do seu trabalho. A história destes institutos mostra que o preparo do jovem tinha mais um sentido político-pedagógico do que de qualificação para o trabalho, pois o mercado (tanto industrial quanto agrícola) pedia grandes contingentes de trabalhadores baratos e não-qualificados, porém dóceis, facilmente adaptáveis ao trabalho. (RIZZINI, 2006, p. 380)

A estratégia de encaminhamento de “menores” para o trabalho “significa um processo de verdadeira segregação social” (FALEIROS, V, 2009, p. 88) e está diretamente relacionada às condições de desenvolvimento e consolidação do capitalismo no Brasil (DAL ROSSO e RESENDE, 1986), pois “o país em crescimento dependia de uma população preparada para impulsionar a economia nacional. Era preciso formar e disciplinar os braços da indústria e da agricultura”, e o trabalho infantil “possibilitava a formação de uma força de trabalho adestrada desde cedo” (RIZZINI, 2006, p. 378).

Assim, à criança pobre, restou o trabalho ou atividades ilegais, marcadas pela repressão jurídico-policial, pois mesmo “(...) quando a legislação o protegia de alguma forma, a não fiscalização garantia a usurpação de seus direitos” (MARTINS FILHO, 2006, p. 42).

As crianças pobres sempre trabalharam no Brasil, desde o período de colonização, quando os jesuítas eram incumbidos de cristianizar e “humanizar” os índios. As crianças escravas e abandonadas não eram necessárias ao Brasil Império, pois era mais barato trazer escravos da África do que cuidar e esperar o desenvolvimento de

crianças, logo, elas eram desvalorizadas, não eram protegidas pelo Estado e a Corte Portuguesa era declaradamente omissa quanto a essa questão. As crianças escravas eram, na verdade, tratadas como mercadorias, brinquedo dos filhos dos senhores e divertimento das visitas, como animais de estimação, sofrendo maus-tratos e humilhações.

O abandono de crianças, entretanto, passou a se constituir como um problema para as autoridades do Império, levando ao recolhimento de crianças expostas nas rodas das Santas Casas de Misericórdia, instituições asilares religiosas que visavam a correção das mesmas e validavam e institucionalizavam a criança desvalorizada, incorporando-a ao trabalho como estratégia de reprimir a delinquência e a vadiagem e de transformá-las em classe trabalhadora.

A proclamação da República e a chegada do século XX marcam uma mudança na política da infância, que ganha especial destaque diante do reordenamento político e social, na busca de uma identidade nacional para realizar o sonho da emancipação brasileira. O discurso, aparentemente, é de defesa incondicional da criança (“gênese da sociedade”), mas, na prática, essa política oscilou constantemente entre a defesa da criança e a defesa da sociedade contra essa criança que era eminente ameaça à ordem pública. Os resultados foram a) políticas discriminatórias em relação à origem social, paternalistas, assistencialistas, clientelistas e coronelistas; e b) a “urgência de se intervir, educando ou corrigindo “os menores” para que estes se transformassem em indivíduos úteis e produtivos para o país, assegurando a organização moral da sociedade” (RIZZINI, 2009, p. 109).

Os médicos higienistas e os juristas são os grandes responsáveis pela evidência que a questão da infância passou a ter no cenário nacional, dada a importância das crianças e adolescentes para o ideal de nação civilizada e para o controle da questão social, fazendo com que o Governo assumisse responsabilidades, já que, como responsável pelo movimento de transformação econômica do país, cabia a ele cuidar do “elemento produtor”.

O aumento da criminalidade infantil exigia uma reformulação, “humanização” da justiça brasileira e do sistema penitenciário, surgindo o lema “Salvar o menor” como proposta de defesa da criança e do adolescente, onde deveria prevalecer a educação

sobre a repressão, e onde haveria escolas correcionais, asilos e orfanatos para disciplinar as crianças e integrá-las ao trabalho.

Ainda prevalecia, entretanto, a visão de crianças e adolescentes como “menores”, potenciais perigo para o futuro da nação, já que, entregues ao ócio, estariam sujeitos à vadiagem, à vagabundagem, à criminalidade. Daí a necessidade de intervir nessa fase, ideal para moldar o indivíduo e melhorar o caráter desses, por meio da educação e do trabalho.

É nesse contexto que surge, em 1927, o primeiro Código de Menores (Decreto 17.943), que regulava a infância moralmente abandonada e delinqüente para proteger a sociedade, baseado em um sistema que mesclava assistência e repressão correcional disciplinar moralista, controlando os “menores” por meio de mecanismos de “tutela”, “guarda”, “vigilância”, “educação”, “preservação” e “reforma”.

O Código de 1927 insere a criança oficialmente no direito e na tutela do Estado, cria o Juízo Privativo de Menores e o Conselho de Assistência e Proteção a Menores, onde as decisões são tomadas a critério do juiz, quem determina trajetórias de crianças como queira, sempre ameaçando as famílias da perda do poder familiar. “Os filhos passam, então, a funcionar como reféns da boa conduta dos pais” (RIZZINI e PILOTTI, 2009, p. 327), como canal para intervir no seio familiar e normalizá-la, padronizá-la à ordem.

Os pais, desde o começo dessa história, passam a ser responsáveis pela “índole” e comportamento de suas crianças e adolescentes. Os pais pobres, tidos como incapazes de cuidar de si mesmos, são tidos como incapazes de cuidar adequadamente de suas crianças, oferecendo a educação necessária para que se tornem cidadãos “válidos e úteis” a serem integrados no sistema para desenvolver a nação (RIZZINI e PILOTTI, 2009). Em outras palavras, problemas de ordem estrutural são tratados pelo liberalismo como individuais, desvio de conduta, patologia social. Quanto à isso, Marx já havia se pronunciado:

Não é, no entanto, o abuso do poder paterno que acarretou a exploração direta ou indireta de forças de trabalho imaturas pelo capital, mas, pelo contrário, é o modo de exploração capitalista que fez do poder paterno, ao suprimir sua correspondente base econômica, um abuso. (MARX, 1985, p. 91)

Quanto ao trabalho infantil, o Código de 1927 estabeleceu jornada de seis horas, com descanso de no mínimo uma hora, e proibiu o trabalho a menores de 12 anos e o

trabalho noturno e perigoso aos menores de 18 anos, mas permite o trabalho entre 12 e 14 anos em caso de extrema necessidade de sustento, com autorização judicial e obrigatoriedade de instrução escolar. Nota-se que toda criança ou adolescente trabalha porque precisa prover o sustento da família, ainda mais em uma sociedade tão desigual, logo, o juiz podia permitir o trabalho de todas as crianças, já que a lei permite o que ela própria parece proibir, evidenciando o desprezo dos legisladores quanto ao contexto socioeconômico relativo à questão.

Apesar dessa regulação, o trabalho infantil não constituía um tema significativo nos debates, pois havia um consenso das elites sobre a necessidade de educar o jovem pobre para o trabalho e já havia outras regulamentações sobre a questão que não eram cumpridas, além da intimidação feita aos juízes que ousassem fiscalizar as grandes indústrias e desafiar os “poderosos” (RIZZINI, 2009).

Fechavam-se os trinta primeiros anos da República com um investimento na criança pobre vista como criança potencialmente abandonada e perigosa, a ser atendida pelo Estado. Integrá-la ao mercado de trabalho significava tirá-la da vida delinqüencial, ainda associada aos efeitos da politização anarquista e educá-la com o intuito de inculcar-lhe a obediência. Pretendendo domesticar as individualidades e garantindo com isso os preceitos de uma prevenção geral, os governos passaram a intervir em educação, sob o controle do Estado, para criar cidadãos a reivindicar disciplinadamente segundo as expectativas de uma direção política cada vez mais centralizadora. Para tal, escola e internato passam a ser fundamentais. (PASSETTI, 2006, p. 355)

O Golpe de 1930 instaurou um novo período da República, com o governo de Getúlio Vargas, marcado pelo projeto populista, centralizador, autoritário e intervencionista, numa perspectiva de harmonização de classes, por meio da cooptação e regulação estatal. A educação e a industrialização foram valorizadas, reforçando a estratégia do uso da mão-de-obra infantil e adolescente, de que são marcas a alteração do Código de Menores e a criação do SESI e do SENAC.

O trabalho passa a ser permitido a partir de 12 anos com certificado de estudo primário ou antes dos 14 anos nos estabelecimentos onde eram empregadas pessoas de uma única família, e a jornada é ampliada para 8 horas, podendo ser estendida por 2h com maior remuneração. A regra geral, entretanto, segundo as Constituições de 1934, 1937 e 1946 e a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), estabelece a idade mínima de 14 anos para o trabalho, o que é burlado com frequência.

A ampliação do parque industrial nesse período passa a exigir uma qualificação maior da mão-de-obra, levando à criação do Serviço Nacional de Aprendizagem

Industrial – SESI (1942) e do Serviço Social de Aprendizagem Comercial – SENAC (1946), que orientaram a política de treinamento que articula educação e trabalho, com forte articulação público-privado.

O período seguinte, de democracias populistas, é marcado pelo forte crescimento econômico, com modernização e internacionalização da economia e com política desenvolvimentista e de massa. A legislação sindical tuteladora é mantida, bem como a proibição do trabalho a menores de 14 anos. Aumenta-se a proteção à infância e a maternidade, iniciando uma estratégia de participação e organização da comunidade, principalmente no âmbito da saúde, articulando critérios higienistas e assistencialistas com outros de caráter mais participativo/comunitário/desenvolvimentista. As estratégias de controle social também são mantidas para os excluídos da produção e das normas dominantes, a quem destinava-se a internação em instituições como solução para o problema da miséria.

A ditadura militar (1964-1985) põe fim ao período das democracias populistas e inicia um período de autoritarismo, repressão, violência, terror de Estado, tecnocracia e imposição de políticas verticais. Uma série de medidas são tomadas em face dessa postura estatal frente aos problemas da população, que, contraditoriamente ao “milagre econômico”, passa por grandes desigualdades sociais (concentração de renda, arrocho salarial, exploração da força de trabalho) e necessita controlar as massas.

A questão social era inegável: expansão da pobreza, periferação das metrópoles, desemprego, tinha de ser assumidas como “caso de política”, ou, do contrário, o processo de “marginalização” poderia levar a desagregação da família (“célula base da sociedade”) e vê-la deteriorar-se correspondia a um risco de subversão da ordem estabelecida. O “problema do menor” passa a ser reconhecido pelo Estado na medida em que afetava a ordem pública e, associado ao agravamento dos problemas sociais, ganha especial relevância à segurança nacional no combate aos “inimigos” da Pátria e na prevenção de potenciais pessoas a serem incorporadas aos movimentos contrários ao regime.

Esse quadro levava ao aumento do número de crianças no trabalho. A Constituição de 1967, ao invés de tomar medidas a enfrentar essa situação, abaixa a proibição do trabalho para 12 anos, instaurando a categoria aprendiz para os trabalhadores a partir dessa idade, cujos direitos eram mais flexíveis, inclusive com

regulação legal de salário mais baixo, e reforçando a sempre estratégia utilizada de encaminhamento precoce de crianças e adolescentes ao trabalho.

O Serviço de Assistência aos Menores (SAM) é extinto em 1964, pelas pesadas críticas feitas: “fábrica de delinqüentes”, “escola do crime”, desumano, ineficaz e perverso. Para opor-se a este serviço, é criada a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), responsável por implementar a Política do Bem-Estar do Menor (PNBEM), que marca a “(...) mudança de uma estratégia repressiva para uma estratégia integrativa e voltada para a família tem um novo ordenamento institucional dentro de um governo repressivo que, por sua vez, fará reverter os propósitos educativos e integrativos do novo órgão” (FALEIROS, V, 2009, p. 63).

A FUNABEM era órgão central, de caráter normativo e de repasse de recursos (tanto financeiros quanto de know-how), que objetivava prevenir ou corrigir as causas de desajustamento e que tinha nas Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (FEBEMs) os órgãos de execução das diretrizes determinadas. Ela era guiada pela valorização da integração do “menor” na família, com o fortalecimento econômico e social da mesma, e, em segunda instância, a integração dele em lares substitutos ou na comunidade. A internação deveria ser o último recurso, pois, além de afastar da concepção de “família bem constituída”, onerava a nação, o que era inadequado a um processo de massa. A política para a infância e adolescência, mais uma vez, mostra seu caráter de mecanismo de controle social.

A prevenção, dentro dessa política, é preferível em relação ao tratamento. Mas, prevenção era entendida como “medidas adotadas para evitar a manifestação de fenômenos prejudiciais à ordem individual ou social” (VOGEL, 2009, p. 300). Era necessário “combater o abandono, o perigo moral e a inadaptação do menor, para transformá-lo, novamente, em ‘cidadão útil à sociedade’” (VOGEL, 2009, p. 301), o que servia como uma espécie de advertência moral à população, para que o modelo de moralidade pública baseado na família brasileira não fosse interrompido.

A PNBEM e a FUNABEM foram altamente criticadas, principalmente pela contradição entre o que era proposto (integração na família) e o que era praticado (internação). Essa era uma política marcada pelo controle social, pela degradação das condições de vida, pela concentração de recursos e decisões, pela visão fragmentada do

social, pelo controlismo dispendioso, baseada em um modelo compensatório, clientelista e burocrático e por um modelo correccional-repressivo de institucionalização.

É instaurada, em 1975, a CPI do Menor, que aponta a ineficácia da FUNABEM para solucionar o problema da infância, cada vez mais agravado pelas condições sociais impostas, o que evidencia que o cerne da questão é para além da aparência da “questão do menor”, ela é intrínseca às formas de regulação do sistema e, portanto, isso é o que deve ser atacado. Como resultado, propõe-se a atualização da legislação para crianças e adolescentes.

O Novo Código de Menores entra em vigor em 1979. Esse Código baseava-se na “doutrina da situação irregular”, segundo a qual os menores possuem direitos quando se encontravam em estado de “patologia social”, definida legalmente por privação de condições essenciais à subsistência, saúde e instrução, por omissão, ação ou irresponsabilidade dos pais ou responsáveis; por ser vítima de maus-tratos; por perigo moral, em razão de exploração ou encontrar-se em atividades contrárias aos bons costumes; por privação de representação legal, por desvio de conduta ou autoria de infração penal (FALEIROS, V, 2009). Essa determinação reduz as condições sociais às ações individuais dos pais e dos “menores”, transformando a vítima em réu, tornando a questão mais jurídica do que assistencial e não alterando de fato a situação da criança e do adolescente.

A década de 1980, conhecida como a “década perdida” é marcada por um profundo agravamento das desigualdades sociais, o que deu visibilidade à questão da infância no Brasil e levou a um período de grandes mudanças, selando a falência da FUNABEM, da PNBEM e do Código de Menores e o fracasso da política para a infância na ditadura militar. Passa-se a observar experiências bem sucedidas, como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, que trabalhava na contra-mão da doutrina da situação irregular. Cresce também os movimentos sociais, o que permitirá o avanço nunca antes visto na história da infância no Brasil com a Constituição de 1988.

O período de redemocratização é marcado pela crise econômica, que agrava a situação da infância e dá maior visibilidade à miséria que assola os centros urbanizados. Como ação à crise, o governo mais uma vez se aporta na estratégia do encaminhamento de crianças para o trabalho, com medidas de caráter paliativo, clientelista e assistencialista. Exemplo disso é o “Programa Bom Menino”, destinado à iniciação ao

trabalho do adolescente assistido, em que este ganha uma bolsa de trabalho, inferior ao salário mínimo, e é obrigado a frequentar a escola, enquanto os empregadores são isentos de suas obrigações perante a Previdência Social. O programa justifica-se pela prevenção da criminalidade. Neste período também cresce a articulação do Estado com as Organizações não Governamentais, que ditarão uma nova maneira de executar as políticas de atendimento à população pobre.

A Constituição Federal de 1988 finalmente consolida os direitos da criança e do adolescente numa perspectiva de rompimento com as discriminações de classe. Cabe ressaltar os artigos 7º, 227, 228 e 229, onde são encontrados os direitos dessa população, que devem ser assegurados, com absoluta prioridade, pela família, pela sociedade e pelo Estado. Eles também estabelecem a proibição do trabalho a menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos e de todo trabalho noturno, perigoso ou insalubre para os menores de 18 anos, idade correspondente também a inimizabilidade penal.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, reitera as disposições da Constituição Federal, estabelecendo a doutrina da proteção integral de crianças e adolescentes, em que estes são considerados cidadãos em situação peculiar de desenvolvimento, sujeito de direitos e possuem prioridade de atendimento e acesso às políticas sociais.

Advindos do ECA, articulação Estado-sociedade na operacionalização das políticas para a infância, a criação dos Conselhos de Direitos, do Conselho Tutelar e dos Fundos, a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) consolidam uma mudança institucional e de trato da questão da infância e adolescência no Brasil.

A década de 1990, contudo, marcada por políticas de caráter neoliberal, apresentaram novos problemas a questão da infância, uma vez que o governo federal reduziu a esfera de ação em relação às políticas para a infância e para a população como um todo, mercantilizando ainda mais as precárias condições de vida da população.

Velhos e novos desafios continuam lançados nessa história, que é complexa, contraditória e dinâmica e que está relacionada diretamente a um processo mais amplo da sociedade, da economia e da política de cada conjuntura, com suas respectivas correlações de forças.

A história de crianças e adolescentes brasileiras é, assim, a história de confrontação de estratégias repressivas, assistencialistas e de defesa dos direitos dessa população, na articulação estatal-público-privado-filantrópico, que contou com diferentes atores sociais: grupos religiosos, médicos higienistas, juristas, agentes policiais, técnicos institucionais, políticos, empresários e movimentos sociais. Atores que defenderam a moral das famílias, a “periculosidade da pobreza”, a integração de “marginalizados” sociais, a doutrina da situação irregular, a doutrina da proteção integral e o controle social para manutenção das desigualdades por meio da infância e o encaminhamento para o trabalho – desafio legalmente superado, mas não culturalmente.

A política de encaminhamento para o trabalho das crianças e adolescentes pobres é uma constante nos discursos, nas propostas, nas práticas, em diferentes épocas, assumindo as formas de colônias, patronatos, projetos, escolas profissionais, convênios com empresas, no sentido de se priorizar mais o trabalho que a escola para as crianças. (FALEIROS, V, 2009, p. 91)

Como resultado dessa história, tem-se uma situação paradoxal: se, por um lado, hoje o Brasil ocupa um lugar de vanguarda quanto ao ordenamento jurídico de proteção da infância e adolescência, materializado principalmente no ECA, ele ainda possui indicadores sociais equivalentes aos países mais pobres do mundo.

É como se existissem duas sociedades. Uma que se indigna com esse estado de coisas e ruidosamente reclama e obtém a reforma do discurso oficial (...). Enquanto isso, a outra reside, sub-reptícia e obstinadamente ao novo modelo, acusado, velado ou abertamente, de proteger “menores”, “pivetes”, “trombadinhas”. Quanto a estes, não os reconhece como legítimas crianças e adolescentes, considerando-os, ao contrário, inimigos precoces do bem público, que é preciso conter precocemente, tirando-os de circulação, não importa como. (RIZZINI e PILOTTI, 2009, p. 324)

3.2 – A OIT no enfrentamento do trabalho infantil na América Latina

As iniciativas de enfrentamento ao trabalho infantil a nível mundial datam do século XX, mas só recentemente se tem ações mais organizadas para tal finalidade, geralmente ligadas à Organização Internacional do Trabalho (OIT), da Organização das Nações Unidas.

Criada em 1919, com o Tratado de Versailles, a OIT⁶ funda-se no princípio de que a paz universal e permanente só pode basear-se na justiça social. Com formação tripartite (governo, representantes dos empregadores e dos trabalhadores), ela trabalha pela manutenção de seus valores e objetivos em prol de uma agenda social que viabilize

⁶ Dados retirados do sítio eletrônico do escritório da OIT no Brasil: www.oitbrasil.org.br.

a continuidade do processo de globalização através de um equilíbrio entre objetivos de eficiência econômica e de equidade social.

Desde sua criação, a OIT já expressava sua preocupação com a supressão do trabalho das crianças e a obrigação de impor limitações ao trabalho de adolescentes, de forma a permitir sua instrução educacional e seu desenvolvimento físico, como disposto no art. 427, 6º parágrafo, do Tratado de Versailles (OLIVEIRA, 1994).

A relação da OIT com os Estados-membros e os compromissos assumidos por estes a nível internacional podem se dar por meio de convenções ou recomendações. As convenções internacionais são como um “acordo de vontades”, um plano de interesses comuns entre Estados, cujo objetivo é estabelecer princípios e normas de conduta gerais e abstratas, regidas pelo direito internacional, aos países signatários da mesma. Após ratificadas, “os Estados se comprometem a perseguir os objetivos estabelecidos, mas segundo os métodos que eles mesmos escolhem, assim como o prazo para fazê-lo” (OLIVEIRA, 1994, p. 41), harmonizando-as com suas legislações e práticas nacionais e aceitando o controle internacional. As recomendações são instrumentos internacionais que enunciam princípios diretores para orientarem políticas e práticas nacionais, mas não estão sujeitas à ratificação.

A primeira normativa internacional é fruto da primeira Conferência Internacional do Trabalho⁷ da OIT, ocorrida em 1929, que adotou a primeira Convenção Internacional contra o trabalho infantil – a Convenção nº 5, sobre a idade mínima de admissão nos trabalhos industriais, realizada em Washington (EUA) e logo no ano seguinte é adotada a primeira Convenção sobre Trabalho Forçado (nº 29).

Ao longo desses anos todos,

numerosas convenções e recomendações⁸ foram adotadas contendo disposições sobre trabalho infanto-juvenil, enfocando-o sob vários aspectos: idade mínima de admissão, trabalho noturno, acidente do trabalho, doenças profissionais, repouso semanal remunerado, exames médicos, horário de trabalho, férias, desemprego, formação profissional, orientação profissional, peso máximo transportado, condições de trabalho em territórios não-metropolitanos. Muitas delas cuidam especificamente do trabalho infantil,

⁷ As Conferências Internacionais do Trabalho são fóruns internacionais que ocorrem anualmente (em junho, em Genebra) com o objetivo de discutir temas diversos do trabalho, adotar e revisar normas internacionais do trabalho (como convenções e resoluções) e aprovar as políticas gerais e o programa de trabalho e orçamento da OIT, financiado por seus Estados-Membros.

⁸ Segue anexa (Anexo 1) relação cronológica das convenções e recomendações da OIT sobre trabalho infanto-juvenil, retirada de OLIVEIRA, Oris de. O Trabalho da Criança e do Adolescente. São Paulo: LTr; Brasília: OIT, 1994, p. 60-61.

sendo que em outras na medida em que a matéria tratada lhe diz respeito. (OLIVEIRA, 1994, p. 43)

Uma das mais importantes convenções, ainda vigente, é a Convenção nº 138, sobre a idade mínima para admissão ao emprego. Ela é fruto de um acúmulo de convenções sobre as idades mínimas por setores de trabalho (indústria – 1919, revisada em 1937; trabalho marítimo – 1920, revisada em 1936; agricultura – 1921; estivadores e foguistas – 1921; emprego não industrial – 1932, revisada em 1937; pescadores – 1959; e trabalho subterrâneo – 1965). A Convenção 138 estipula a idade mínima como não inferior à idade de conclusão da escolaridade compulsória ou, em qualquer hipótese, não inferior a 15 anos, salvo em casos em que o Estado-membro não tiver a economia e condições de ensino desenvolvidas suficientemente, abaixando para 14 anos a idade mínima. Para admissão em empregos ou trabalhos que possam prejudicar a saúde, a segurança ou a moral do jovem, a idade mínima não pode ser inferior a 18 anos. É importante observar que, ao estabelecer a idade mínima de admissão ao emprego, fala-se em eliminação do trabalho que estiver abaixo dessa idade e em proteção especial ao que estiver acima dessa idade, até que se alcance a vida adulta.

Em 1998 é adotada a declaração relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho: liberdade sindical, abolição do trabalho forçado, eliminação da discriminação no local de trabalho e eliminação do trabalho infantil. Todos os países membros da OIT se comprometem a respeitar e promover estes princípios.

Em 1999, a Convenção nº 182/OIT, que dispõe sobre as piores formas de trabalho infantil, é adotada e chama a atenção mundial sobre a necessidade de ações imediatas para erradicar todas as formas de trabalho infantil perigosas ou que prejudiquem o bem-estar físico, mental ou moral das crianças. Esta é também uma das mais importantes normativas internacionais no enfrentamento ao trabalho infantil, que tem nesses trabalhos a prioridade de enfrentamento.

Segundo a convenção anteriormente citada, as piores formas de trabalho infantil compreendem: todas as formas de escravidão ou práticas análogas à escravidão, como venda e tráfico de crianças, sujeição por dívida, servidão, trabalho forçado ou compulsório, inclusive recrutamento forçado ou compulsório de crianças para serem utilizadas em conflitos armados; utilização, demanda e oferta de criança para fins de prostituição, produção de material pornográfico ou espetáculos pornográficos; utilização, demanda e oferta de criança para atividades ilícitas, particularmente para a

produção e tráfico de drogas conforme definidos nos tratados internacionais pertinentes; trabalhos que, por sua natureza ou pelas circunstâncias em que são executados, são susceptíveis de prejudicar a saúde, a segurança e a moral da criança.

Apesar dos avanços das normativas, é com a criação do Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC), em 1992, que as ações de enfrentamento ao trabalho infantil ganham visibilidade nas agendas públicas, devido à sua articulação com outras instituições internacionais e nacionais e o apoio dado a cada país na formulação e execução de suas políticas para a eliminação do trabalho infantil. Inicialmente, esse programa contou com fundos do governo alemão para 6 países: Brasil, Índia, Indonésia, Kênia, Tailândia e Turquia.

Em 1995, com aporte da Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI), se pôde ampliar o Programa para dezesseis países latino-americanos: Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Nesse momento, a situação do trabalho infantil na região estava caracterizada por dispersão de competências, ausência de estruturas nacionais de coordenação e dificuldades para encontrar informações confiáveis sobre a magnitude e características do trabalho infantil na região. Esse era um fenômeno pouco conhecido, invisível, não havia especialização sobre o tema.

O IPEC pretende consolidar, conjuntamente com os responsáveis governamentais, empregadores, trabalhadores, agências de desenvolvimento bilaterais e multilaterais e atores da sociedade civil, uma dinâmica tendente a *progressiva* erradicação do trabalho infantil na região. Para isso, alguns objetivos específicos foram traçados:

- Elaborar estratégias nacionais de ação e fortalecer os mecanismos e as capacidades institucionais para enfrentar o problema, tanto a nível local, como nacional e regional;
- Sensibilizar sobre a problemática e conseqüências do trabalho infantil, gerando compromissos de ação articulados entre os distintos setores vinculados ao tema, para se chegar a sua erradicação progressiva;
- Dedicar atenção integral direta a crianças e adolescentes que trabalham, assim como a suas famílias, priorizando aqueles que trabalham nos setores de alto risco.

O ponto de partida das ações do IPEC é a vontade e o compromisso político de cada governo, desenvolvendo ações conjuntas com organizações de empregadores e trabalhadores, organizações não governamentais, meios de comunicação e outros grupos sociais. Ele facilita e proporciona assessoramento para formulação de políticas e programas concretos destinados a eliminar progressivamente o trabalho infantil. Também apoiam projetos de atenção de caráter demonstrativo que envolvam a família e a comunidade, a fim de melhorar o acesso a serviços básicos, criar possibilidades de emprego decente e gerar ingresso às suas famílias.

A estratégia empreendida é multisetorial e adaptável às necessidades e características de cada país; e implica: motivar os atores sociais para formar aliança interinstitucional; investigar e analisar a situação em cada país; assistir a formulação e implementação de políticas nacionais; fortalecer as organizações existentes; sensibilizar quanto ao problema do trabalho infantil para sua incorporação na agenda pública; promover o desenvolvimento e aplicação de legislação protetora; e valorizar programas de atenção direta e ampliar as experiências exitosas.

A OIT hoje aborda o trabalho infantil como elemento essencial para o cumprimento do objetivo “Trabalho Decente para Todos”. Na América Latina, a XVI Reunião Regional Americana da OIT (Brasília, 2006) assumiu o compromisso de incorporar esse objetivo às estratégias de desenvolvimento nacional, como expressa o documento “Trabalho Decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015”, quando foi adotada como estratégia a articulação de políticas que combinam ações no campo econômico, jurídico, institucional e do mercado de trabalho, com propósito de avançar na promoção do trabalho decente nos países americanos, de acordo com as especificidades de cada país e as possibilidades de ampliação ou não das metas propostas. A agenda hemisférica, para tal, fundamenta-se em três elementos: a) políticas gerais em quatro âmbitos (normas do trabalho, oportunidades de emprego e renda, proteção social, tripartismo e diálogo social). b) políticas em áreas de intervenção específicas; e c) mecanismos para a execução dessas políticas.

O trabalho decente “é um trabalho produtivo e adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade, e segurança, sem quaisquer formas de discriminação, e capaz de garantir uma vida digna a todas as pessoas que vivem de seu

trabalho” (sítio web oficial da OIT no Brasil⁹). Foram, então, traçados objetivos estratégicos e transversais. Os objetivos estratégicos compreendem: a) promover e cumprir as normas e os princípios e direitos fundamentais no trabalho; b) criar maiores oportunidades para mulheres e homens para que disponham de remuneração e empregos decentes; c) realçar a abrangência e a eficácia da proteção social para todos; e d) fortalecer o tripartismo e o diálogo social. E os transversais visam uma globalização justa e inclusiva, a superação da pobreza e da exclusão, a promoção da igualdade de gênero, a maior influência das normas internacionais do trabalho no processo de desenvolvimento e a ampliação da influência dos interlocutores sociais do diálogo social e do tripartismo, para, assim, dar maior solidez à institucionalidade democrática.

Cinco desafios foram traçados para alcançar a promoção do trabalho decente e o combate a pobreza: a) que o crescimento econômico seja promotor do emprego para todos; b) que os direitos do trabalho sejam cumpridos e efetivamente aplicados; c) que a democracia seja fortalecida; d) que sejam adotados novos mecanismos de proteção adequados à realidade atual; e e) que, por essa via, a exclusão social seja combatida.

O desafio de assegurar que o crescimento econômico promova trabalho decente para todos está calcado na ideia de que o crescimento econômico é crucial para a melhoria dos resultados no mercado de trabalho, fazendo-se necessário desenvolver políticas promotoras da inclusão social e no mercado de trabalho, o que é dificultado pela concorrência global, pela liberalização do comércio, pela desregulamentação e privatização, fatores que exercem alta pressão sobre o emprego e as relações de trabalho. O relatório alerta, entretanto, que o crescimento por si só não é capaz de promover o emprego para aquelas que dele mais necessitam e de reduzir a extrema pobreza, sendo necessário crescer “mais e melhor”, com políticas laborais específicas para reduzir a pobreza e promover a equidade.

Apesar do elevado nível de ratificação das convenções dos países latino-americanos em relação ao contexto mundial sobre os direitos fundamentais do trabalho, o cumprimento e aplicação efetiva destes continua sendo um desafio, pois há evidência de freqüentes violações a eles, fazendo com que ainda existam situações intoleráveis de não cumprimento da legislação trabalhista, como é o caso do trabalho infantil e das discriminações de gênero, raça e cor, origem étnica e social, idade, e a povos indígenas,

⁹ Disponível em: http://www.oit.org.br/topic/decent_work/trab_decente_2.php. Acesso em: 03/02/11.

à população de origem africana, a deficiências e os/as trabalhadores/as vivendo com HIV/AIDS.

O desafio de fortalecer a democracia é dificultado pelos escassos resultados sociais alcançados pelo crescimento econômico (persistência da pobreza e das profundas desigualdades econômicas e sociais e a ineficácia dos sistemas jurídicos e dos serviços sociais), levando a uma insatisfação generalizada da população com seus representantes eleitos democraticamente, o que põe em xeque a democracia e fortalece a opinião pública sobre as vantagens de “regimes autoritários” desde que suas necessidades sejam atendidas.

Esse quadro é intensificado pela redefinição do papel do Estado na era global, que tem que se adaptar a contínuas mudanças, exigindo instituições, políticas e programas mais *flexíveis* e tendo que ser, portanto, um Estado normativo, promotor, regulador e gerador de *novos sistemas de solidariedade*, sem retornar a um modelo de Estado produtor e *excessivamente intervencionista*. Necessita-se de um “Estado que atue para *compensar os desequilíbrios*, que exerça suas *funções redistributivas*, que respeite a *ação voluntária do indivíduo*, garantindo a *solidariedade*, a *segurança coletiva*, a *justiça social* e o *bem comum*, pilares do Estado democrático moderno” (OIT, 2006, p. 14 – grifos meus).

O diálogo social torna-se, assim, uma importante ferramenta da promoção da democracia, já que ele permite a construção de *consensos*, como a construção do *Estado almejado pelos cidadãos*, além de também permitir a formulação de políticas para enfrentar os problemas sociais e assegurar a transparência das informações, o que deixa os participantes do diálogo social “mais inclinados a *aceitar as mudanças*, mesmo as que os atinjam negativamente” (OIT, 2006, p. 14), garantindo, então, a governabilidade.

O desafio de adoção de novos mecanismos de proteção adequados à realidade atual parte de um contexto ameaçador, em que os níveis de cobertura da população, que já eram reduzidos, retrocederam nos anos 1990 com a implantação de políticas neoliberais e que tendeu-se à modificação dos regimes de previdência social, com a ampliação da participação de entidades seguradoras privadas.

O quinto desafio, o de combater a exclusão social pela via apresentada (inclusão social e no mercado de trabalho para reduzir a desigualdade), vê o mercado de trabalho como importante reprodutor das desigualdades e exclusão social, mas também como

potencial para contribuir efetivamente para a construção de sociedades mais equitativas, sendo necessário reduzir os níveis de pobreza que encontram lugar em seu interior e que nele são gerados, principalmente em regiões como a América Latina, aonde a alta concentração de renda afeta a capacidade de transferência de benefícios à população, a governabilidade e, até mesmo, o crescimento econômico. No seio dessas desigualdades, encontram-se as práticas discriminatórias contra a mulher, indígenas e afrodescendentes, que reforçam a hierarquização social e as estruturas de exclusão social, que incidem na pobreza e nos padrões de inserção no mercado de trabalho. Diante disso, as políticas afirmativas voltadas a esse público não podem ser “neutras” e deixar de propor explicitamente a igualdade, pois, do contrário, apenas reproduzirão as desigualdades. Desigualdades estas naturalmente reproduzidas pela dinâmica do crescimento econômico e da incorporação da população no mercado de trabalho, na qual a situação de pobreza leva grandes contingentes aos trabalhos informais, trabalhos que, pela sua natureza (baixos rendimentos, precariedade e falta de proteção social), não conseguem romper com o círculo vicioso da pobreza.

o desafio do combate à exclusão é duplo. Por um lado, trata-se de combater todas as formas de discriminação que impedem o acesso ao mercado de trabalho e aos recursos produtivos em igualdade de oportunidades. Por outro lado, dadas as assimetrias existentes, políticas neutras tendem a reproduzir as desigualdades, o que confere grande importância ao acesso às políticas do mercado de trabalho e às medidas de ação positiva a favor de determinados grupos. (OIT, 2006, p. 19)

A agenda hemisférica proposta está pautada em políticas em quatro campos: a) crescimento econômico sustentado que promova o emprego de qualidade; b) aplicação efetiva dos direitos do trabalho, em especial dos direitos fundamentais do trabalho; c) aumento da eficiência e da abrangência dos sistemas de proteção social; e d) promoção do tripartismo e do diálogo social como meio de legitimação social das políticas. O trabalho infantil compõe um dos eixos do campo que se propõe a assegurar o respeito efetivo aos princípios e direitos fundamentais no trabalho.

No que concerne ao enfrentamento do trabalho infantil, ele deve ser prioritário e participar das estratégias nacionais de desenvolvimento. O objetivo é que ele seja eliminado progressivamente, tendo a meta de eliminar as piores formas de trabalho infantil até 2015 e o trabalho infantil em sua totalidade até 2020.

O documento aponta alguns benefícios no cumprimento desse objetivo, quais sejam: maior produtividade e capacidade de obter rendimentos mais elevados em

decorrência da elevação da escolaridade de crianças e adolescentes; ganhos econômicos advindos da melhoria da saúde dessa população; a incidência direta sobre a situação de pobreza; maior coesão social; melhores oportunidades de desenvolvimento pessoal; e efeitos sobre os movimentos da população e da criminalidade.

Como propostas de políticas, o documento apresenta as seguintes:

a) consolidar a mensuração periódica da situação de trabalho infantil, para avaliar o progresso das políticas de enfrentamento;

b) constituir uma autoridade nacional responsável por integrar os esforços oficiais e dos atores sociais no âmbito de um plano nacional para sua implementação e acompanhamento;

c) adequar a legislação nacional às obrigações que emanam das Convenções 138 e 182 da OIT e promover a formação das autoridades e agentes responsáveis pela aplicação da mesma;

d) elaborar listas consensuais sobre trabalhos perigosos e identificar onde são praticadas as piores formas de trabalho infantil, para sua abordagem em caráter de urgência;

e) incorporar a erradicação do trabalho infantil às políticas e programas sociais e econômicos de desenvolvimento, em especial os orientados para a infância e adolescência e para a redução da pobreza;

f) integrar as ações dos ministérios econômicos e sociais, assim como as ações destes com a dos ministérios do trabalho, da educação e da saúde;

g) prestar atenção especial ao âmbito rural e promover o desenvolvimento produtivo para desempregados e subempregados no setor rural;

h) melhorar a oferta educacional e de formação profissional;

i) fomentar políticas de apoio à formalização de setores que concentram alto número de crianças trabalhadoras; e

j) fomentar, entre outras medidas, o desenvolvimento de programas de transferências de renda condicionadas, com a finalidade de melhorar o acesso, a permanência e a reintegração de meninos e meninas ao sistema educacional e/ou de formação profissional.

Como pode ser observado, a OIT articula o enfrentamento ao trabalho infantil com crescimento econômico, redução da pobreza e promoção de trabalho decente aos

adultos. Como tal, a influência conjuntural é um fator que deve ser considerado. Por isso que, com a recente crise econômica, os países membros da OIT adotam o Pacto Mundial para o Emprego (2009), como forma de recuperar da crise. Ele vislumbra políticas integradas, viáveis e eficazes, centradas no emprego e em medidas de proteção social indispensáveis para alcançar a superação da pobreza por meio do trabalho. Assim, essas medidas visam proteger e empoderar as pessoas vulneráveis, mantendo, com isso, as crianças longe do trabalho, já que a tendência e as previsões eram do aumento do número de crianças trabalhadoras em virtude da crise posta, visto que quem mais sofre as consequências nesses momentos são os mais pobres.

Como resposta deste Pacto e de outros documentos¹⁰, a OIT faz algumas recomendações específicas a serem consideradas na formulação e aplicação de políticas gerais para o enfrentamento do trabalho infantil, tendo em vista a forte relação entre trabalho infantil, crescimento econômico e pobreza, quais sejam:

a) Proteção dos grupos mais vulneráveis: aumentar o apoio às pessoas vulneráveis que têm sofrido com a crise, na perspectiva de que a assistência às famílias beneficiam os filhos, dificultando o trabalho dos mesmos.

b) Educação e formação de capacidades: investimento em capital humano; promover igualdade de acesso e oportunidade de desenvolvimento de competências profissionais e de participação em atividades de formação e educação, como ponto chave na luta contra o trabalho infantil; e fortalecimento de programas de alimentação escolar, como forma de retenção das crianças na escola.

c) Fortalecimento dos sistemas de proteção social e proteção de pessoas: uso dos sistemas de proteção social sustentáveis para prestar assistência às pessoas vulneráveis como forma de evitar o aumento da pobreza, solucionar dificuldades sociais, contribuir para estabilizar a economia e fomentar a empregabilidade, além de aliviar a pobreza e contribuir com o desenvolvimento nacional. Para tal, duas possibilidades são recomendadas: estabelecer sistemas de transferência de renda para os pobres, com o objetivo de prover suas necessidades imediatas e de aliviar a pobreza. Esse mecanismo demonstra bastante eficácia no enfrentamento do trabalho infantil; e instaurar uma proteção social adequada para todos, sustentada em um regime básico de proteção psicossocial, que incida sobre a atenção sanitária, a seguridade de acesso aos idosos e às

¹⁰ De que é exemplo: Impacto de la crisis económica mundial en el trabajo infantil en América Latina y recomendaciones para su mitigación, Oficina Regional para América Latina y el Caribe Septiembre 2009.

peças portadoras de deficiência, e o ingresso combinado com sistemas públicos de garantia de emprego aos desempregados e trabalhadores pobres.

d) Promoção da Cooperação internacional: assegurar a colaboração da OIT com outros organismos internacionais, com instituições financeiras e com países desenvolvidos, objetivando reforçar a coerência das políticas e intensificar a assistência ao desenvolvimento e apoio aos países menos desenvolvidos.

e) Fortalecimento de diálogo social: promover o diálogo franco com Comissões Nacionais de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, como também com outras, como os conselhos econômicos, sociais e do trabalho.

Resumindo, as principais recomendações para o enfrentamento do trabalho infantil são: maior fiscalização, necessidade de uma globalização e desenvolvimento equitativos, proteção dos grupos vulneráveis, oferta de serviços públicos de qualidade, igualdade de acesso e oportunidades na educação e na formação de capacidades, fortalecimento dos sistemas de proteção social, promoção da cooperação internacional e manutenção dos compromissos internacionais que dizem respeito à assistência internacional para o desenvolvimento.

É importante observar a importância que vem sendo dada aos programas de transferência de renda condicionada como estratégia de enfrentamento ao trabalho infantil. Em 2006, na XVI Reunião Regional Americana da Organização Internacional do Trabalho, realizada em Brasília/Brasil, foi proposta a incorporação da erradicação do trabalho infantil nas políticas e programas sociais e econômicos como forma de melhorar o acesso, a permanência e a reinserção de crianças no sistema educativo e/ou de formação profissional, especialmente por meio dos programas de transferência de renda condicionada. Essa proposta é parte da Agenda Hemisférica 2006-2015 para gerar trabalho decente nas Américas, como exposto anteriormente.

Em 2007, fruto de estudos realizados e do Encontro Latino Americano “Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y su impacto em la Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil desde um enfoque de Derechos”, ocorrido em São José/Costa Rica, a OIT lança o documento “Trabajo infantil y los programas de transferencia en efectivo condicionadas em America Latina”, cujo objetivo foi analisar o impacto dos programas de transferência de renda condicionada na

prevenção e erradicação do trabalho infantil e, a partir daí, elaborar recomendações para ampliar os seus impactos sobre o problema.

Segundo esse documento, os programas de transferência de renda condicionada são uma “nova forma de fazer política social na América Latina” e incidem imediatamente sobre as famílias pobres beneficiárias, aliviando sua situação de pobreza a curto prazo, e, a médio e longo prazo, rompendo com o ciclo de reprodução intergeracional da pobreza, ao condicionar as transferências monetárias ao cumprimento de responsabilidades no âmbito da educação, da saúde e da nutrição, já que essas favorecem o desenvolvimento de capacidades de crianças e adolescentes (investimento em capital humano), que expandem oportunidades futuras.

Esse tipo de programa tem adquirido grande importância na América Latina, de que é reflexo a existência de quinze desses programas em catorze países latino-americanos, dos quais apenas dois tem objetivo explícito de redução do trabalho infantil, quais sejam: a) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), do Brasil, direcionado ao enfrentamento do trabalho infantil diretamente; e b) Programa Avancemos (Costa Rica), que é dirigido a adolescentes pobres com o objetivo que não abandonem seus estudos ou retornem a eles, indicando a redução do trabalho adolescente.

Apesar da grande maioria dos países da América Latina não terem explicitamente a eliminação do trabalho infantil como objetivo de seus programas de transferência de renda condicionada, as avaliações referentes a eles consideram o trabalho infantil e apresentam resultados satisfatórios, principalmente quanto a redução de crianças trabalhando e o número de horas trabalhadas por elas. Assim, esse estudo da OIT relacionou os programas e os resultados no enfrentamento do trabalho infantil segundo a lógica de que o aumento do ingresso das famílias pela transferência monetária, acompanhada do cumprimento das condicionalidades, contribui para a redução do trabalho infantil.

O documento conclui que os programas de transferência de renda condicionada são um excelente instrumento a disposição dos países para apoiar a prevenção e redução do trabalho infantil e, portanto, é recomendável que os países incorporem nos objetivos específicos desses programas a prevenção e erradicação do trabalho infantil como forma de potencializar o seu impacto sobre a problemática. Também são recomendadas ações

complementárias à transferência de renda, como os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos do PETI, que, conseguem incidir sobre as crenças e atitudes vindas das construções culturais acerca do trabalho infantil e da educação. Deve-se também avaliar periodicamente e profundamente esses programas para se possa introduzir melhorias e correções necessárias ao efetivo enfrentamento do trabalho infantil.

Los programas TEC constituyen una alternativa interesante para ayudar a prevenir/reducir el trabajo infantil, bien entendido que no deben constituirse en los únicos ni los principales instrumentos para prevenir/reducir/erradicar ese trabajo. La integralidad de las acciones de política económica y social – entre los que se encuentran estos programas- es una condición necesaria para lograr impactos significativos en la erradicación de este flagelo. (OIT, 2007, p. 27)

3.3 – Conjunto normativo referente ao Trabalho Infantil no Brasil

3.3.1 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

A Constituição Brasileira de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, é um marco na história das políticas sociais e políticas para infância e adolescência no Brasil. Ela marca o reconhecimento de direitos sociais historicamente negados, e tenta acabar legalmente com a estigmatização da pobreza. No que se refere aos direitos da infância e adolescência, cabem destaque os artigos 227, 228, 229 e 7º.

O artigo 227 incumbe à família, a sociedade e o Estado de assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, “com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (BRASIL, 1988), reconhecendo a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento desse grupo. Nesse mesmo artigo, encontra-se a garantia de atendimento especializado a pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental e também a de integração social a adolescentes e jovens portadores de deficiência, mediante treinamento para o trabalho e a convivência, além de facilitação do acesso a bens e serviços (§ 1º, inciso II). O § 3º define que o direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos: idade mínima de 14 anos para o trabalho, como disposto no art. 7º dessa mesma lei; a garantia de direitos previdenciários e trabalhistas; e a garantia de acesso do trabalhador adolescente e jovem à escola.

O artigo 228 determina a inimputabilidade penal de 18 anos e o 229 estabelece o vínculo entre pais e filhos, em que os primeiros devem assistir, criar e educar as crianças e adolescentes e estes, por sua vez, devem amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.

No que se refere à especificidade do trabalho infanto-juvenil, o artigo 7º, que diz respeito aos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, proíbe o trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de 18 anos e de qualquer outro trabalho a menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos.

Vale ressaltar o artigo 203, sobre assistência social, que será prestada a quem dela necessitar e objetiva amparar crianças e adolescentes carentes e promover a integração ao mercado de trabalho.

3.3.2 – Estatuto da Criança e do Adolescente

O Estatuto da Criança e do Adolescente, disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, é uma das leis destinadas à criança e ao adolescente mais avançadas do mundo. Ela rompe com a doutrina da situação irregular e com os estereótipos e estigmas sobre a infância e adolescência pobres, além de reforçar os preceitos da Constituição Federal de 1988. É instaurada, então, a doutrina da proteção integral, segundo a qual a criança (pessoa até 12 anos incompletos) e o adolescente (pessoa entre 12 e 18 anos) são reconhecidos como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento que gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, para que possam desenvolver-se física, mental, moral, espiritual e socialmente, em condições de liberdade e dignidade (artigos 3º e 6º).

É atribuída à família, à comunidade, à sociedade em geral e ao poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. A absoluta prioridade significa: primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias, precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública, preferência na formulação e na execução das políticas sociais e destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção a esse público. É também garantido por essa lei a proteção a qualquer forma de negligência,

discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, seja por ação ou omissão (artigos 4º e 5º).

No que tange o trabalho infantil, o ECA (artigos 60 a 69) ratifica o que está expresso na Constituição Federal, proibindo o trabalho a menores de 14 anos, salvo na condição de aprendiz e estabelece diretrizes para o trabalho permitido do adolescente, como a garantia de acesso e frequência ao ensino regular e a compatibilidade com o desenvolvimento do adolescente, considerando legislação regulamentadora específica, a garantia dos direitos trabalhistas e previdenciários e legislação sobre educação e profissionalização, assegurando a qualificação para o mercado. Apesar dessas limitações ao trabalho infantil e da proteção do adolescente trabalhador, o ECA deixa uma falha no artigo 248, que prevê multa à pessoa que “deixar de apresentar à autoridade judiciária de seu domicílio, no prazo de cinco dias, com o fim de regularizar a guarda, adolescente trazido de outra comarca para a prestação de serviço doméstico, mesmo que autorizado pelos pais ou responsável”.

Vale ressaltar que nos casos da prática de ato infracional, o trabalho forçado é proibido sob qualquer hipótese ou pretexto (artigo 112) – prática oposta à história institucionalização de crianças e adolescentes.

Uma das grandes potencialidades de interpretação do Estatuto é o que se convencionou chamar de Sistema de Garantia de Direitos (SGD)¹¹. Esse sistema objetiva: a) potencializar estrategicamente a promoção e proteção dos direitos da infância e adolescência, no campo de todas as políticas públicas, especialmente no campo das políticas sociais; b) e manter restritamente um tipo especial de atendimento direto, emergencial, em linha de cuidado integrado inicial, a crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados ou a adolescentes em conflito com a lei. Para tal, ele possui três funções estratégicas: promoção de direitos, defesa (proteção) de direitos e controle institucional e social da promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes (NOGUEIRA NETO, 2005). Os Conselhos de Direitos e Tutelares (artigos 88, 131 e 132) são fundamentais na composição desse sistema, por serem responsáveis por cuidar dos direitos do referido público, em parceria com o Ministério Público e o Juizado da Infância e Adolescência. Esses atores são, portanto, corresponsáveis na ação de enfrentamento ao trabalho infantil. Embora esse sistema seja

¹¹ O ECA não é suficientemente claro quanto ao sistema, trata-se mais de uma inferência, já que o Estatuto trata da proteção de direitos, função cabível a esse sistema (NOGUEIRA NETO, 2005).

um importante instrumento de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, esse sistema ainda possui limitações no que diz respeito aos precários recursos humanos, institucionais, materiais e financeiros.

3.3.3 – Consolidação das Leis do Trabalho - CLT

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, dada as alterações feitas ao longo dos anos, também ratifica a proibição de qualquer trabalho a menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz (art. 403), a partir dos 14 anos, desde que não prejudique sua formação, desenvolvimento físico, psíquico, moral e social e a sua frequência escolar; e do trabalho noturno, ou que atinjam a moral ou em locais perigosos e insalubres a menores de 18 anos¹² (art. 404). Há algumas situações em que o trabalho só poderá ser realizado mediante autorização do juiz (art. 405, § 2º), são os casos do trabalho exercido nas ruas, praças e outros logradouros, quando será avaliada se a ocupação é indispensável a sua subsistência ou a de sua família, bem como nos prestados em teatros de revista, cinemas, buates, cassinos, cabarés, em empresas circenses (em funções de acrobata, saltimbanco, ginasta e outras semelhantes).

Dada as proibições acima, a CLT, que ainda usa a terminologia “menor”, possui no Capítulo IV as disposições sobre a Proteção do Trabalho do Menor, considerado o trabalhador de 14 a 18 anos, embora também hajam artigos que tratem dos direitos desse grupo etário ao longo de toda lei. Ela estabelece a relação e funções dos responsáveis legais do menor com o trabalho executado pelo mesmo, bem como determinações quanto às férias, duração do trabalho, carteira de trabalho, salário, contrato de aprendizagem e penalidades ao descumprimento das normas estabelecidas.

3.3.4 – Decreto nº 4.134

O Decreto nº 4.134, de 15 de fevereiro de 2002, que promulga a Convenção nº 138 e a Recomendação nº 146 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Idade Mínima de Admissão ao Emprego, passou a vigorar no Brasil em 28 de junho de

¹² Segue anexa (Anexo 2) listagem do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), dada por resolução da Portaria nº 20, de 13/09/2001, quanto aos locais e serviços considerados perigosos ou insalubres para menores de 18 anos.

2002, após assinatura dos referidos documentos, aprovação do Congresso Nacional e publicação no Diário Oficial.

O Decreto expressa a execução e o cumprimento integral da Convenção e da Recomendação, determinando a idade mínima de admissão ao emprego ou trabalho de 16 anos, inicialmente restrita às atividades em minas e pedreiras, indústrias manufatureiras, construção, serviços de eletricidade, gás e água, saneamento, transporte e armazenamento, comunicações e plantações e outros empreendimentos agrícolas que produzam principalmente para o comércio, excluídas as empresas familiares ou de pequeno porte que trabalhem para o mercado local e que não empreguem regularmente trabalhadores assalariados.

3.3.5 - Decreto nº 6.481

O decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008, regulamenta os artigos 3º, alínea “d”, e 4º da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 178, de 14 de dezembro de 1999, e promulgada pelo Decreto nº 3.597, de 12 de setembro de 2000.

O artigo 3º, alínea “d” da Convenção 182 compreende uma das piores formas de trabalho infantil, que é o de trabalhos que são suscetíveis de prejudicar a saúde, a segurança e a moral das crianças, seja pela sua natureza ou pelas circunstâncias em que são executados. Esses tipos de trabalho serão definidos por legislação nacional ou autoridade competente, após consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores interessadas, considerando as normas internacionais pertinentes – como determina o artigo 4º.

O Decreto 6.481, portanto, aprova a Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil, conhecida como Lista TIP, que deve ser periodicamente examinada pelo MTE e, se necessário, revista, já que o Brasil aprovou a Convenção 182 da OIT em 14 de dezembro de 1999, pelo Decreto Legislativo nº 178, promulgado pelo Decreto nº 3.597, de 12 de setembro de 2000.

Fica decretada, assim, a proibição do trabalho ao menor de 18 anos nas atividades previstas na Lista TIP, salvo nas seguintes hipóteses: a) emprego ou trabalho, a partir da idade de dezesseis anos, autorizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego,

após consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores interessadas, desde que fiquem plenamente garantidas a saúde, a segurança e a moral dos adolescentes; e b) aceitação de parecer técnico circunstanciado, assinado por profissional legalmente habilitado em segurança e saúde no trabalho, que ateste a não exposição a riscos que possam comprometer a saúde, a segurança e a moral dos adolescentes, depositado na unidade descentralizada do Ministério do Trabalho e Emprego da circunscrição onde ocorrerem as referidas atividades.

Em linhas gerais, compõem essa: todas as formas de escravidão ou práticas análogas, tais como venda ou tráfico, cativoiro ou sujeição por dívida, servidão, trabalho forçado ou obrigatório; a utilização, demanda, oferta, tráfico ou aliciamento para fins de exploração sexual comercial, produção de pornografia ou atuações pornográficas; a utilização, recrutamento e oferta de adolescente para outras atividades ilícitas, particularmente para a produção e tráfico de drogas; e o recrutamento forçado ou compulsório de adolescente para ser utilizado em conflitos armados.

Esse decreto também resguarda a condição do trabalhador ao maior de 16 anos e maior de 14 anos na condição de aprendiz em atividades técnicas ou administrativas, desde que não ofereçam risco à saúde, à segurança e à moral do adolescente.

3.3.6 – Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador

O Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, divulgado inicialmente em 2004 e atualizado em 2011, é fruto do empenho da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI)¹³, cujo objetivo inicial era elaborar um Plano Nacional de Combate ao Trabalho Infantil, conforme compromisso assumido pelo Brasil ao ratificar as Convenções 138 e 182 da OIT, pelas quais os países signatários devem elaborar e seguir uma política nacional que assegure a efetiva eliminação do trabalho infantil, priorizando as suas piores formas.

¹³ A CONAETI, instituída pela Portaria nº 365, de 12 de setembro de 2002, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e reativada pela Portaria nº 952, de 8 de julho de 2003, é um organismo quadripartite composto por representantes do poder público, dos empregadores, dos trabalhadores, da sociedade civil organizada e de organismos internacionais, sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

O Plano de 2004 partiu a) das Diretrizes para a Formulação de uma Política Nacional de Combate ao Trabalho Infantil, do elaborada pelo FNPETI e aprovada pelo CONANDA; b) das propostas de combate ao trabalho infantil da Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana; e c) da proposta de prevenção e erradicação do trabalho infantil doméstico e de proteção ao trabalhador adolescente da Comissão Temática instituída pela Portaria nº 78, de 19 de abril de 2002, do MDS. Como resultado, este Plano elencou 10 dimensões estratégicas e problemas prioritários a serem desenvolvidos permanentemente ou a curto, médio e longo prazo, foram elas: a) promoção de estudos e pesquisas, integração, sistematização e análise de dados sobre todas as formas de trabalho infantil; b) análise do arcabouço jurídico relativo a todas as formas de trabalho infanto-juvenil; c) monitoramento, avaliação, controle social e fiscalização para a prevenção e erradicação do trabalho infantil; d) garantia de uma escola pública e de qualidade para todas as crianças e os adolescentes; e) implementação de ações integradas de saúde; f) promoção de ações integradas na área de comunicação; g) promoção e fortalecimento da família na perspectiva de sua emancipação e inclusão social; h) garantia da consideração da equidade e da diversidade; i) enfrentamento das formas específicas de trabalho infantil (crianças envolvidas em atividades ilícitas, no trabalho infantil doméstico e nas atividades informais das zonas urbanas); e j) promoção da articulação institucional quadripartite.

A segunda versão do Plano de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador (2011-2015) foi revisado pela Subcomissão de Revisão do Plano, da CONAETI, com a finalidade de monitorar a primeira versão do referido documento e confeccionar um novo, e já foi referendado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, responsável por: elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução; zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; e apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação dos mesmos.

A primeira avaliação do Plano de 2004 ocorreu em agosto de novembro de 2007, quando foi constatado que apenas a metade das 133 ações previstas foi executada e alertou-se o fato dele agregar ações de grandezas muito distintas, o que pode ter

contribuído para a dificuldade de efetivação de ações interinstitucionais e para a baixa visibilidade alcançada pelo Plano.

Assim, o Plano de 2011 tem por finalidade coordenar as ações realizadas pelos diferentes atores sociais e introduzir novas, a partir de políticas pautadas na transversalidade e na intersetorialidade, contando com o apoio indispensável da sociedade civil. Além disso, este é um instrumento fundamental para alcançar as metas de eliminar as piores formas de trabalho infantil até 2015 e de erradicar a totalidade do trabalho precoce irregular até 2020, assumidas pelo Brasil na XVI Reunião Regional Americana da OIT, ocorrida em 2006, por meio do documento “Trabalho Decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015”.

A segunda versão do Plano está estruturada em sete seções: a) Diagnóstico preliminar do trabalho infantil no Brasil; b) Análise situacional; c) Situação-objetivo; d) Eixos estratégicos; e) Matriz estatégica; f) Matriz operacional; e g) Nota metodológica sobre o processo de revisão do Plano. Para este documento, o trabalho infantil é definido como:

aquelas atividades econômicas e/ou atividades de sobrevivência, com ou sem finalidade de lucro, remuneradas ou não, realizadas por crianças ou adolescentes em idade inferior a 16 (dezesesseis) anos, ressalvada a condição de aprendiz a partir dos 14 (quatorze) anos, independentemente da sua condição ocupacional. Para efeitos de proteção ao trabalhador adolescente, será considerado todo trabalho desempenhado por pessoa com idade entre 16 e 18 anos e, na condição de aprendiz, de 14 a 18 anos incompletos, conforme definido pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. (BRASIL, 2011, p. 4).

Aportando-se na metodologia do Planejamento Estratégico Situacional¹⁴, o Plano elegeu como problema central a ser enfrentado “a persistência do trabalho infantil e do trabalho a partir da idade permitida sem a devida proteção viola os direitos de crianças e adolescentes”, e pretende-se chegar à seguinte situação-objetivo (2015):

¹⁴ Essa metodologia teve como principal expoente o economista chileno Carlos Matus e é coerente com os princípios e orientações contidos no “Guia Metodológico para Implantação de Plano de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil”, publicado pelo Escritório da OIT no Brasil. Essa metodologia concebe o processo de planejamento como um ciclo contínuo de realimentação entre 4 momentos distintos: a) momento explicativo – é analisada a situação a ser enfrentada e elenca-se um problema central, estabelecendo os descritores que demonstram os principais aspectos nos quais o problema se manifesta, analisando o encadeamento das causas de diferentes níveis que geram o problema e seleciona “causas de alto impacto”, que estejam dentro da governabilidade, como “nós críticos”, cujo enfrentamento deve levar a um avanço significativo do problema dentro do prazo estipulado; b) momento normativo – estabelecem-se objetivos para cada nó, com metas e indicadores correspondentes; c) momento estratégico – pensa-se a e calcula-se a melhor forma de construir a viabilidade do plano; e d) momento tático-operacional – detalham-se as ações, definindo responsáveis, prazos e um sistema de monitoramento e avaliação.

“avanço significativos na prevenção e erradicação do trabalho infantil resultando em maior garantia dos direitos de crianças e adolescentes”.

Foram estipulados oito descritores atuais com seus respectivos descritores de resultado, foram eles:

Descritor Atual	Descritor de Resultado (2015)
1 – prevalência do trabalho infantil permanece em patamares elevados;	1 – reduzida significativamente a ocorrência do trabalho infantil (abaixo de 14 anos);
2 – nas faixas etárias mais baixas, a ocorrência do trabalho infantil concentra-se nas atividades agrícolas;	2 – reduzida significativamente a ocorrência de trabalho infantil nas atividades agrícolas (abaixo de 14 anos);
3 – as formas assumidas pelo trabalho infantil no Brasil são fortemente influenciadas por fatores relacionados a gênero e raça;	3 – reduzida a influência dos fatores de gênero e raça na ocorrência do trabalho infantil;
4 – não foram ainda eliminadas as “piores formas” de trabalho infantil definidas pela legislação;	4 – eliminada a ocorrência das piores formas de trabalho infantil;
5 – não há obrigação legal às empresas para a contratação prioritária de adolescentes de 14 a 18 anos como aprendizes;	5 – estimulado o acesso dos adolescentes à aprendizagem;
6 – maioria dos adolescentes de 16 a 17 anos que trabalham não possui carteira assinada;	6 – formalizado o vínculo empregatício dos adolescentes de 16 a 17 anos que trabalham;
7 – crianças e adolescentes que trabalham estão altamente expostos a situações de risco, acidentes e problemas de saúde relacionados ao trabalho;	7 – garantidas condições de saúde e segurança para os adolescentes que trabalham;
8 – crianças e adolescentes que trabalham têm índices inferiores de permanência na escola e rendimento escolar comprometido.	8 – garantido o acesso à escola, a permanência e o sucesso para todas as crianças e adolescentes.

A partir da definição do problema e dos seus descritores, buscaram-se as causas do problema central e as principais correlações constitutivas dessa cadeia causal, a fim

de que o planejamento realizado obtenha resultados efetivos. Foram elas: a) altos índices históricos de concentração de renda e desigualdade social, bem como as desigualdades regionais e entre os setores econômicos. O ritmo da distribuição de renda é muito lento e o impacto da integração do PETI com o PBF é limitado, devido a problemas de articulação entre setores e esferas do governo, levando à permanência da exclusão e inserção precária de adultos pobres no mercado de trabalho; b) a continuidade do trabalho infantil como fonte de renda de famílias pobres, agravada pela precarização das relações de trabalho verificadas nas últimas décadas e pela possibilidade de geração de novos focos de trabalho infantil vindos das novas ofertas de trabalho geradas pelo crescimento econômico; c) a não assimilação plena da doutrina da proteção integral por parte das famílias, da sociedade e do poder público, contribuindo para a naturalização do trabalho infantil; d) a fiscalização do trabalho encontra dificuldades, principalmente nas atividades ilegais (como o narcotráfico e a exploração sexual) e nas atividades da vida familiar (como a agricultura familiar e o trabalho doméstico), onde a inviolabilidade absoluta do domicílio, da propriedade privada, ainda persiste; e) o não compromisso prioritário e efetivo com a prevenção e erradicação do trabalho infantil pela sociedade e pelo poder público, que reflete na falta de recursos destinados aos Conselhos de Direitos e Tutelares e na persistência da violação de direitos de crianças e adolescentes por parte das cadeias produtivas e de que a falta de capacitação de administradores públicos e atores do SGD é expressão; f) as lacunas e contradições existentes na legislação vigente acerca do trabalho infantil; g) a insuficiência da articulação entre os programas e planos referentes à infância e adolescência, acarretando na dificuldade de acesso à aprendizagem pelos adolescentes, na não inserção das crianças encontradas em situação de trabalho pela fiscalização nos programas PETI e PBF, na reincidência de trabalho infantil em crianças participantes desses programas ou egressas delas, e na subnotificação de crianças e adolescentes expostos a doenças ocupacionais e a acidentes de trabalho; e h) a histórica exclusão de segmentos pobres da população do acesso à educação, agravada pelas desigualdades regionais e entre as áreas urbanas e rurais, o que geralmente leva à baixa escolaridade da pessoa de referência da família, contribuindo para o trabalho infantil.

A compreensão do problema central, a partir de seus descritores e causas, levou a definição de sete eixos estratégicos sobre os quais o plano atuará. Cada eixo aponta o

caminho para a superação de um conjunto de “nós críticos” relacionados a uma mesma problemática. São eles: a) Priorização da prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao adolescente trabalhador nas agendas políticas e sociais; b) Promoção de ações de comunicação e mobilização social; c) Criação, aperfeiçoamento e implementação de mecanismos de prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao adolescente trabalhador, com destaque para as piores formas; d) Promoção e fortalecimento da família na perspectiva de sua emancipação e inclusão social; e) Garantia de educação pública de qualidade para todas as crianças e os adolescentes; f) Proteção da saúde de crianças e adolescente contra a exposição aos riscos do trabalho; e g) Fomento à geração de conhecimento sobre a realidade do trabalho infantil no Brasil, com destaque para as suas piores formas.

O plano será monitorado semestralmente pela Subcomissão de revisão e, sempre que necessário, serão propostas revisões e atualizações das ações, bem como metas e previsões orçamentárias correspondentes, ao final de cada ano.

Dessa forma, o Plano detalhou os nós críticos, os objetivos, os indicadores, os meios de verificação, as ações, os produtos, os prazos, as metas, os responsáveis e as parcerias para que o plano seja melhor aplicado e tenha efetividade na prevenção e na erradicação do trabalho infantil no Brasil.

3.3.7 – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi criado pelo Governo Federal em 1996, no estado de Mato Grosso do Sul, logo foi ampliado para Pernambuco, Bahia, Sergipe e Rondônia e, progressivamente, alcançou todos os estados brasileiros. Hoje o país atende mais de 820 mil crianças em mais de 3,5 mil municípios¹⁵.

O PETI é um programa nacional que visa proteger e retirar crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos, resguardada a condição de aprendiz a partir de 14 anos, da situação de trabalho. Ele orienta-se pelos princípios da intersetorialidade e intergovernabilidade, contando com a participação das três esferas de governo (município, estado e União) e de um conjunto de organizações governamentais e não governamentais para o enfrentamento da problemática. No MDS, ele é coordenado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Departamento de Proteção Social

¹⁵ Dado disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/peti>. Acesso em: 19/05/2011.

Especial (DPSE) e nos estados, municípios e no Distrito Federal, pelos órgãos gestores da política de assistência social. Esse programa é financiado pelo Fundo Nacional de Assistência Social.

A portaria nº 458, de outubro de 2001, da Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS), vinculada ao antigo Ministério da Previdência e Assistência Social, estabeleceu as diretrizes e normas do PETI, cujo foco eram crianças e adolescentes de 7 a 14 anos que estivessem em atividades consideradas na lista das piores formas de trabalho infantil. Com a implantação do SUAS e a integração do PETI com o Programa Bolsa Família (PBF), por meio da Portaria nº 666, de 28 de dezembro de 2005, o PETI ampliou seu escopo para todas as situações de trabalho de crianças e adolescentes até 16 anos, salvo a condição de aprendiz a partir dos 14 anos de idade.

A integração do PETI com o PBF, segundo a Portaria nº 666, manteve as especificidades de cada programa e fortaleceu o combate à pobreza e à erradicação do trabalho infantil, que “estão amplamente relacionados nas regiões de maior vulnerabilidade” (sítio web oficial do MDS¹⁶), além de garantir a universalização do PBF e do PETI, desde que atendidos os critérios de elegibilidade, e a racionalização da gestão dos dois programas. Assim, eliminou-se qualquer possibilidade de duplicidade de benefícios financeiros.

O PETI e o PBF, para os beneficiários que se encontrem em situação de trabalho infantil, possuem três eixos básicos de intervenção¹⁷, na qual é fundamental que a proteção social básica (PSB) e a proteção social especial (PSE) estejam articuladas, numa perspectiva de articulação entre desenvolvimento econômico e inclusão social:

a) a transferência de renda para as famílias: as que possuem crianças e adolescentes em situação de trabalho irregular serão inseridas no PBF caso tenham renda per capita mensal igual ou inferior a R\$ 100,00 reais e no PETI, caso tenham renda per capita mensal superior a R\$ 100,00 reais, de acordo com o artigo 4º da Portaria nº 666, de 28/12/2005. O valor do benefício do PETI é de R\$ 68 + R\$ 22 por beneficiário (no máximo até 3) + R\$ 33 por jovem de 16 e 17 anos frequentando a escola (até 2 jovens) para as famílias com renda por pessoa até R\$ 70; de R\$ 22 por beneficiário (até 3) + R\$ 33 por jovem de 16 e 17 anos frequentando a escola (até 2 jovens) para as famílias com renda por pessoa acima de R\$ 70 e menor que R\$ 140; e de

¹⁶ Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/peti>. Acesso em: 19/05/2011.

¹⁷ Segue anexo (Anexo 3) Fluxo de ações para enfrentamento do trabalho infantil.

R\$ 40 para as famílias residentes nas áreas urbanas de capitais, regiões metropolitanas e municípios com mais de 250 mil habitantes e de R\$ 25 para as famílias residentes em outros municípios ou em áreas rurais, quando a renda mensal por pessoa é superior a R\$ 140.

b) os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para as crianças e adolescentes retirados do trabalho: são espaços de convivência, formação para a participação e cidadania, desenvolvimento do protagonismo das crianças e dos adolescentes, conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009); e

c) o acompanhamento familiar: inserção em programas de geração de emprego e renda e ações socioeducativas. Vale salientar que a família foi escolhida como o lócus de atenção desses programas, que visam contribuir com o “seu processo de emancipação e sua promoção e inclusão social, tornando-as protagonistas de seu próprio desenvolvimento social” (BRASIL, 2004b, p.4).

Como contrapartida à inserção no programa, as famílias têm que cumprir uma série de “responsabilidades/compromissos”, conhecidas como condicionalidades. Para o programa, essas condicionalidades servem para “ampliar o acesso das crianças e adolescentes aos seus direitos sociais básicos, por meio da oferta de seus respectivos serviços, de modo a assegurar o compromisso assumido pelas famílias beneficiárias” (BRASIL, 2007). Constituem condicionalidades do programa: a retirada de todas as crianças/adolescentes de até 16 anos de atividades laborais (trabalho), salvo na condição de aprendiz a partir dos 14 anos, bem como de todas as crianças e adolescentes das atividades previstas na Lista TIP. Na educação, as crianças e adolescentes de até 15 anos devem cumprir com frequência mínima de 85% da carga horária escolar mensal e os adolescentes de 16 e 17 anos com 75%. Na assistência social, as crianças e adolescentes participantes dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do PETI devem cumprir frequência mínima de 85%. Na saúde, as crianças menores de 7 anos devem ter o calendário de vacinação cumprido e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil acompanhado, e as gestantes e nutrizes, no que couber, devem comparecer às consultas de pré-natal e participar das atividades educativas sobre aleitamento materno e cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança.

4 - Capítulo 3

Concepções expressas: limite ao enfrentamento do trabalho infantil e à garantia de direitos

Os capítulos anteriores buscaram mostrar algumas das principais questões relacionadas ao atual debate sobre as regulações das relações socioeconômicas capitalistas, bem como os avanços ocorridos no reconhecimento dos direitos da infância e adolescência e as tendências no delineamento das políticas sociais voltadas a crianças e adolescentes em situação de trabalho na contemporaneidade, expondo as contradições e conflitos que marcam essas histórias.

Este capítulo se propõe a fazer algumas reflexões sobre as concepções presentes nos documentos apresentados para a erradicação do trabalho infantil, a destacar as recomendações da OIT e o PETI, numa perspectiva de identificar qual o paradigma de ação posto, para que se possa reconhecer os limites das propostas apresentadas e, a partir daí, pensar outras possibilidades para atendimento das necessidades humanas de crianças, adolescentes e suas famílias.

Para que tal análise seja realizada, é necessário fazer antes algumas considerações sobre a atual conjuntura do sistema do capital, principalmente após a década de 1970, quando o Estado de Bem-Estar Social se reestrutura e um novo ditame é imposto sobre os direitos sociais, às políticas públicas e ao mundo do trabalho. Essas considerações têm fundamental relevância ao tratar o trabalho infantil, pois, como apresentado anteriormente, ele é parte do processo de produção capitalista e, em tempos de reestruturação do mundo do trabalho e aumento do desemprego, essa forma de precarização tende a agravar-se, delegando à política de assistência social o papel principal na proteção social, a fim de que se garantisse a harmonia e a coesão social, processo intensificado pela globalização. A assistência é utilizada como na perspectiva de Simmel: fator de equilíbrio e coesão social, um mecanismo de proteção da sociedade, a partir da redução do risco dos não pobres, ou seja, dos segurados, frente aos pobres.

A crise do Estado de Bem-Estar Social, uma “crise clássica de superprodução”, pôs fim ao pacto social democrata, que possibilitou a expansão da Seguridade Social após a Segunda Guerra Mundial, e abriu espaço para a retomada das ideias liberais, com o neoliberalismo. A reação da burguesia para conter a espiral de crise se deu com os

ajustes estruturais, pelos quais o Estado foi reestruturado no sentido de não intervir e as relações econômicas e sociais foram desregulamentadas, deixando que o livre mercado se sobrepusesse aos demais interesses da sociedade, sob a égide do capital internacional e dos organismos internacionais, iniciando, assim, um período de “contra-reformas” em todo o mundo (BOSCHETTI, 2008).

Formular e implementar uma nova concepção de Estado, capaz de lidar adequadamente com as pressões advindas da globalização, alcançando níveis mais elevados de racionalidade e eficiência, dentro do contexto democrático, traduzem o desafio que se coloca para os países nas últimas duas décadas do séc. XX. (CARNEIRO, 2006, p. 35)

As mudanças do Estado e da conjuntura internacional, necessárias à recuperação da crise do capital, estavam ameaçadas pelo aprofundamento da pobreza, que passou a ser vista como um fator de risco mundial para o processo de globalização.

A integração dos mercados, banalizada e simplificada na ideia de globalização, não pode conviver com a pobreza, que expõe a chaga da desigualdade que vem embutida nessa nova onda de mundialização. Sem a pobreza latente, a desigualdade torna-se um dado relativo, escondido pelo discurso do direito à diferença, e o processo global de acumulação de riquezas, centralizado e excludente continua a perpetuar-se. (MAURIEL, 2006, p. 75)

Inicia-se, assim, um período cujas atenções estão voltadas para o combate à pobreza, visto muito mais na perspectiva de legitimação da desequilibrada globalização do que de construção de um mundo mais justo (MAURIEL, 2006), aumentando, assim, a segurança do sistema.

Os organismos internacionais passam a ter especial importância nesse período, pois orientam as mudanças necessárias, visando atenuar os custos sociais das políticas de ajuste e da reforma econômica e ditando cartilhas a serem seguidas.

A concepção de pobreza é transformada e passa a ser vista não como um problema estrutural gerado, sobretudo, pelas falhas do mercado de trabalho, mas sim pelas deficiências nos atributos dos trabalhadores. A partir daí, faz-se necessário, portanto, focalizar os programas sociais na população pobre, para fortalecer o capital humano e social, principalmente nas áreas de educação, saúde e nutrição, já que sua ausência é razão da reprodução intergeracional da pobreza e que a deterioração do mesmo pode aumentar a violência e os distúrbios sociais, ameaçando a ordem. Assim, a proteção social passa a pautar-se no “manejo do risco social”, formulado por Holzmann e Jorgensen, e os programas de transferência de renda condicionada ganham centralidade (STEIN, 2006a).

O manejo do risco social compreende três estratégias: prevenção (reduzir a probabilidade de ocorrência de um risco), mitigação (diminuir o possível efeito ou repercussão de um futuro risco) e superação (aliviar o impacto do risco, depois dele já ter ocorrido) e vários atores estão envolvidos, como pessoas, domicílios, comunidades, ONGs, níveis de governos e organizações internacionais. A proteção social, nessa perspectiva, visa assistir a pessoas, domicílios e comunidades a melhorar seu manejo de risco e proporcionar apoio a quem se encontra na extrema pobreza (STEIN, 2006a; PEREIRA e STEIN, 2010).

A centralidade dos programas de transferência monetária também possui vinculação com as transformações do mundo do trabalho. Mota (2010) argumenta que, dada a incapacidade de provisão do direito ao trabalho no sistema capitalista e com a expansão do desemprego, o vínculo com a seguridade contributiva perde força, levando os trabalhadores a procurarem outras redes de segurança, como a assistência social, que é ampliada ao mesmo tempo em que o acesso à saúde e à previdência social públicas é limitado. A assistência, assim, passa a suprir necessidades que deveriam ser garantidas por outras políticas e é vista como “solução” para minorar os efeitos das reformas da previdência (BOSCHETTI, 2008). Como consequência, o trabalho perde seu posto de referência para a renda, como meio de acesso ao consumo, sem que haja qualquer iniciativa que busque restabelecer o valor de uso social do trabalho. A esse processo, Mota (2010) chama de “assistencialização da proteção social” – o “novo fetiche” de enfrentamento à desigualdade social.

A ênfase em programas de transferência de renda, em detrimento de investimentos produtivos e geração de empregos estáveis, tem implicação direta na restrição de acesso aos direitos do trabalho estabelecidos na seguridade social e revela uma tendência das políticas sociais de minorar a pobreza e indigência e compensar sua incapacidade de reduzir desigualdades com políticas estruturais. (BOSCHETTI, 2008, p.193)

Feitas essas considerações gerais, analisaremos agora a relação entre essas tendências e o delineamento dado às políticas e programas de combate ao trabalho infantil, partindo de alguns dos documentos, já apresentados neste estudo, balizadores das principais orientações a nível internacional e nacional para dar resposta a essa problemática, indicando princípios, conceitos, diretrizes e recomendações. São eles: “Trabalho Decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015” e “Trabajo infantil y los programas de transferencia en efectivo condicionadas en America Latina”, da OIT; “Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Cartilha do PETI” e

“Orientações Técnicas: Gestão Do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no SUAS”, do MDS; e “Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente”.

Vale ressaltar, como nos alerta Mauriel (2006, p. 50), que “a fundamentação teórica embutida nos programas de combate à pobreza se apresenta como um tipo de abordagem passível de utilização por qualquer teoria” e acrescenta: “Contudo, o que não temos consciência é que estamos reforçando postulados de determinada(s) teoria(s), cujo compromisso é esvaziar o sentido dos (limitados) direitos e conquistas sociais construídos na região até os anos 80”. O pensamento de Sen é um exemplo, pois parece ter havido uma “convergência das agendas da “direita” e da “esquerda” no trato com a questão social: saúde, educação, combate às privações, aumento da democracia e da participação, fortalecimento das mulheres enquanto agentes sociais, etc. Tudo isso parece ligado pela proposta de desenvolvimento humano, como aumento de liberdades” (idem, p. 73). As reflexões desenvolvidas caminham, portanto, no esforço de desmistificar o discurso dos documentos, a partir de uma análise crítica das teorias ora postas.

Em linhas gerais, como já explicitado, a OIT trabalha na perspectiva da promoção do trabalho decente, proposta em que é necessário que esse objetivo seja integrado às estratégias de desenvolvimento nacional; que as políticas dos campos econômico, jurídico, institucional e do mercado de trabalho se articulem; que sejam garantidos os direitos fundamentais do trabalho; que a proteção social seja efetiva; que se tenha uma globalização justa e inclusiva; que se combata a pobreza e a exclusão social; e que seja promovida a equidade. Para tal, algumas estratégias são traçadas, como: crescimento econômico enquanto promotor de emprego; políticas promotoras de inclusão social e no mercado de trabalho; promoção de igualdade de oportunidade; uso do tripartismo e do diálogo social para dar maior solidez à democracia e garantir a governabilidade, por meio da construção de consensos e do “Estado almejado pelos cidadãos”, e assegurando a transparência das informações; e redefinição do papel do Estado, que deve contar com instituições, políticas e programas mais flexíveis para acompanhar às rápidas mudanças da globalização, intervindo para compensar os desequilíbrios, garantir solidariedade, segurança coletiva, justiça social e o bem comum, desde que a ação voluntária de cada indivíduo seja respeitada.

Esse quadro revela as diretrizes gerais em que as ações de enfrentamento do trabalho infantil são inseridas. Essas ações devem ser prioritárias e também devem participar das estratégias de desenvolvimento nacional, com a integração das políticas econômicas e sociais e o fomento dos programas de transferência de renda condicionada, entre outras medidas. A OIT justifica que esse tipo de programa incide diretamente sobre a pobreza, aliviando-a a curto prazo e rompendo com o seu ciclo de reprodução intergeracional a médio e longo prazo, uma vez que condiciona a transferência monetária ao cumprimento de responsabilidades frente à educação, saúde e nutrição, que desenvolvem capacidades, expandindo oportunidades futuras e garantindo a autonomia dos indivíduos – ideia defendida por Sen. Esse organismo também recomenda ações complementárias à transferência de renda, como os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos do PETI, para atingir as construções culturais sobre trabalho infantil e educação. Como conseqüências positivas, a OIT ressalta: maior produtividade e ganhos econômicos, incidência sobre a situação de pobreza, maior coesão social, melhores oportunidades de desenvolvimento pessoal e efeitos sobre os movimentos da população e da criminalidade.

O Plano de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador traz alguns elementos interessantes para análise, principalmente nas causas que atribui à permanência do trabalho infantil e do trabalho a partir da idade mínima permitida sem a devida proteção, como: concentração de renda, desigualdade social, exclusão e inserção precária de adultos no mercado de trabalho, bem como a precarização das relações de trabalho, não assimilação da doutrina da proteção integral, naturalização do trabalho infantil, dificuldade de fiscalização, não prioritário o compromisso com a erradicação do trabalho infantil, lacunas e contradições na legislação, insuficiência de articulação entre planos e programas e exclusão histórica da população pobre à educação. Diante disso, propõe eixos de atuação, em que os princípios da transversalidade e da intersetorialidade e a participação da sociedade civil devem ser considerados, tais sejam: priorização do trabalho infantil nas agendas políticas e sociais, promoção de ações de comunicação e mobilização social, fortalecimento da família na perspectiva de sua emancipação e inclusão social, educação pública de qualidade, proteção da saúde de crianças e adolescentes e fomento à geração de conhecimento sobre a realidade do trabalho infantil no Brasil.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, único programa de transferência de renda da América Latina que expressamente proíbe o trabalho infantil aos beneficiários, orienta-se pelos princípios da intersetorialidade e intergovernabilidade, com a articulação entre desenvolvimento econômico e inclusão e integração das políticas sociais e econômicas, para que se promovam ações de prevenção, proteção e enfrentamento do trabalho infantil, para intervir sobre as vulnerabilidades e riscos pessoal e social. A integração do PETI com o PBF evidenciou a relação feita entre pobreza e trabalho infantil e, segundo os documentos oficiais, possibilitou a universalização dos programas de transferência de renda condicionada, desde que atendidos os critérios de elegibilidade, e a racionalização da gestão dos dois programas - recomendações dos organismos internacionais.

Além da transferência de renda, o programa atua em mais dois eixos: a) a promoção dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para as crianças e adolescentes retirados do trabalho, que visa a convivência, a formação para participação e cidadania, o desenvolvimento do protagonismo de crianças e adolescentes e a melhoria da autoestima e do comportamento das mesmas e de suas famílias; e b) o acompanhamento familiar, já que está foi afirmada como locus de atenção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) brasileiro e, portanto, do PETI, que é integrante do sistema. A elas, destina-se a inserção das famílias em programas de geração de emprego e renda e ações socioeducativas, que visam auxiliar o processo de emancipação, promoção e inclusão social das famílias, que devem ser protagonistas do seu próprio desenvolvimento social. A participação no PETI está condicionada ao cumprimento de alguns “compromissos” da família, como nas áreas de educação e saúde. Segundo os documentos oficiais sobre o programa, essas condicionalidades oportunizam e garantem direitos sociais básicos, além de desenvolverem as capacidades e potencialidades das crianças, adolescentes e suas famílias e de responsabilizar conjuntamente o Estado e as famílias pela garantia dos direitos de crianças e adolescentes. É previsto o controle social da população sobre esse programa, por meio dos conselhos setoriais, sobretudo o da assistência, e de comissões de prevenção e erradicação do trabalho infantil.

Os pontos ressaltados de cada documento são importantes para identificar congruências entre eles e as diretrizes mais gerais colocadas pelos organismos internacionais.

A relação entre trabalho infantil e pobreza é expressa em todos os documentos, ainda que nem todos façam essa discussão com base nas contradições capital-trabalho e, portanto, a proposta de enfrentamento à pobreza, pautada nos princípios de articulação das políticas e de intersetorialidade, aparece como um dos pontos necessários para o combate ao trabalho infantil. Como apontado anteriormente, o discurso de combate à pobreza faz-se necessário nessa nova conjuntura de reestruturação do capital, e é acompanhada de jargões, como combate à exclusão e às desigualdades sociais, promoção da equidade, inclusão social, emancipação, igualdade de oportunidade, garantia dos direitos e da cidadania, justiça social. Mota (2010) já havia constatado isso em seus estudos:

Desde então vimo acompanhando o surgimento das mediações políticas que permitiram tal ocorrência e que se expressam em discursos eivados de recorrências morais como “reparar injustiças”, “combater marajás da seguridade”, “acabar com a fome”, “incluir os excluídos”, todos em nome da cidadania, da democracia e da justiça social, plasmando o que Neves (2005, p. 34) conceituou de repolitização da política pelas classes dominantes e seu Estado. (MOTA, 2010, p. 135)

Sob esses jargões, algumas categorias tiveram seus significados modificados. Justiça social, por exemplo, passa a significar “dar oportunidades para todos se capacitarem e poderem se auto-cuidar e se inserir no mercado” (MAURIEL, 2006, p.76). A flexibilidade, reivindicada em nome da pluralidade, “visa basicamente ao restabelecimento da economia e à reafirmação do domínio do capital sobre o trabalho” (PEREIRA e SIQUEIRA, 2010, p. 226). O mesmo vale para a seletividade e equidade.

a seletividade prevalecente não é aquela que visa identificar necessidades mais agudas para melhor atendê-las, com o objetivo de calibrar a balança da justiça. Mas, pelo contrário, trata-se de uma seletividade iníqua, centrada na defesa dos gastos sociais, que exige das políticas sociais (em particular da assistência) a criação de estratégias que reduzam as necessidades humanas a sua mísera expressão animal. (PEREIRA e STEIN, 2010, p. 115)

Embora etimologicamente a equidade seja considerada sinônimo de equanimidade, isto é, a disposição para reconhecer imparcialmente o direito de cada um, a equidade como um conceito orientador das políticas públicas progressistas tem mais a ver com um antigo preceito de Marx, de que, numa sociedade de classe todo direito igual tem efeitos desiguais, “porque consiste na aplicação de uma regra única a homens diferentes que, de fato, não são nem idênticos nem iguais. Sendo assim, o direito igual [típico do direito burguês] é uma violação da igualdade e da justiça”. Por isso, dizia Marx (1975): “de cada um segundo as suas capacidades e a cada um segundo as suas necessidades. (PEREIRA e STEIN, 2010, p. 113)

A apropriação desse discurso por parte das classes dominantes é estratégia necessária nesse momento de reestruturação do capital, uma vez que, ao capitalizar politicamente a assistência social, o exército industrial de reserva é ampliado,

facilitando o controle das massas trabalhadoras e a manutenção da condição de classe dominante (MOTA, 2010). O que se tem é uma “nova” forma de tratar a “questão social”, à moda dos organismos internacionais, processo que Mota chama de “passivização da questão social”, que “se desloca do campo do trabalho para se apresentar como sinônimo das expressões da pobreza e, por isso mesmo, objeto do direito à assistência e não ao trabalho” (2010, p. 142).

Outro discurso muito encontrado e defendido é o da defesa da democracia. Esse debate deve ser feito de forma cautelosa, para que confusões não ocorram. Sobre a democracia, a OIT considera:

A democracia debilitou-se diante dos poucos resultados sociais alcançados pelo crescimento econômico até agora observado. É necessário, então, promover a democracia e, fundamentalmente, o *diálogo social* em geral e no âmbito do mercado de trabalho em particular. Não é possível promover a democracia se não se associa o diálogo social a processos de *participação cidadã* que a consolidam e fortalecem. (OIT, 2006, p. 13 – grifos meus).

A necessidade de promover a democracia está relacionada com a necessidade de garantir governabilidade democrática em uma sociedade tão desigual e com alta concentração de renda¹⁸. Essa governabilidade passa a ser defendida com fundamentação na existência de uma *sociedade pluralista*, que “só poderá fundar-se na construção de consensos por meio do diálogo social” (OIT, 2006, p. 14). O diálogo social é, portanto, importante instrumento para “processar os diferentes interesses e para alcançar os consensos básicos sobre como construir o Estado almejado pelos cidadãos” (idem, p. 14), ou seja, é um instrumento de clara cooptação dos trabalhadores.

Cabe lembrar que a construção do Estado almejado pelos cidadãos em nome de um bem comum está associada à transformação da identidade do trabalhador para o cidadão, a partir da proposição de cidadania de Marshall, ao que Abreu (2008) atribuiu a vitória ideológica e cultural do capital¹⁹. A consequência desse processo é a negação da mais-valia e a naturalização da divisão social e técnica do trabalho, o que aumenta a força do capital e incorpora os trabalhadores à ordem, por meio de direitos compensatórios, facilitando a obediência coletiva. Mota (2010) alerta que “esse projeto supõe que os “incluídos” (...) se transformem em colaboradores dos mecanismos de

¹⁸ “A América Latina (mas não o Caribe) é a região com a mais alta concentração de renda no mundo, e isso afeta não só a capacidade do crescimento de transferir seus benefícios à população, como também pode afetar negativamente a governabilidade”. (OIT, 2006, p.17)

¹⁹ Ver tópico 2.3 – Direitos Sociais, deste estudo.

consenso que, em situação contrária, poderiam representar uma ameaça ao *status quo*” (2010, p. 142). Nessa perspectiva, necessita-se de um Estado que “atue para compensar os desequilíbrios, que exerça suas funções redistributivas, que respeite a ação voluntária do indivíduo, garantindo a solidariedade, a segurança coletiva, a justiça social e o bem comum, pilares do Estado democrático moderno” (OIT, 2006, p. 14).

O diálogo social também deve ser instrumento para participação dos cidadãos na formulação das políticas públicas. Essa participação compreende a abertura ao diálogo, a transparência e o fortalecimento da representatividade, no sentido de que “se os que participam do diálogo sentem que foram informados de forma transparente e que tiveram um papel fundamental na tomada das decisões que os afetam, estarão mais inclinados a aceitar as mudanças, mesmo as que os atinjam negativamente” (idem, 14), ou seja, essa participação também é expressa em forma de cooptação e conformidade à ordem.

A participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação e controle das ações, é uma das diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social do Brasil, que é concretizada por meio de conselhos e conferências. O PETI, além dos Conselhos de Direito e Tutelares, conta com Comissões de Erradicação do Trabalho Infantil, de caráter propositivo e consultivo. Longe de querer minorar a importância das instâncias de controle democrático, cabe observar algumas atribuições e responsabilidades que lhes competem, segundo normativa do programa:

- comunicar à coordenação ou pessoa de referência do PETI na PSE e ao gestor do PBF os casos de famílias beneficiárias que mantêm suas crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil em sua localidade;

- comunicar aos Gestores do PBF e do PETI a respeito de famílias que recebam recursos desses programas que não estejam respeitando a frequência às ações socioeducativas e de convivência e sobre a inexistência ou precariedade da oferta destas ações no âmbito local;

- manter permanente interlocução com o gestor do PBF com vistas a contribuir com a integração PETI e PBF;

- propor ações e estratégias regionais e intersetoriais para o enfrentamento das piores formas de trabalho infantil;

- contribuir na elaboração dos planos de enfrentamento ao trabalho infantil;

- colaborar com a elaboração de documentos, como protocolo, pacto, que definam fluxos, responsabilidades e mecanismos de monitoramento e avaliação interinstitucional e intersetorial no tocante ao enfrentamento do trabalho infantil;

- apoiar o gestor da Assistência Social na articulação de parceria com a rede de promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente, no sentido de ampliar as oportunidades de inserção de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil nas atividades socioeducativas da comunidade; e

- acompanhar as informações disponibilizadas no SISPETI para contribuir com o aperfeiçoamento da gestão do sistema;

As ações elencadas demonstram que são atribuídas a essas instâncias algumas responsabilidades de controle da população, e não do Estado, bem como a colaboração delas para a gestão do programa. Sobre isso, Jaccoud alerta:

a participação social das políticas públicas se apresentava não como ampliação do espaço político do debate, mas sim *como ampliação dos canais de cooperação dos atores sociais* e como antídoto à burocratização, à ineficiência e à corrupção que marcavam as políticas sociais brasileiras. Os conselhos passam a ser entendidos, sobretudo como *parte do processo de gestão* das políticas sociais. (JACCOUD, 2009, p. 79)

É bom que se ressalte que não se quer denegrir o potencial de atuação das instâncias de controle democrático e da própria democracia. Lutar por elas é decisivo dentro do sistema vigente, pois possibilita limites ao capital. Contudo, há que reconhecer seus limites, para não cair no confusionismo causado pelos termos.

Teixeira (2010) atenta sobre a concepção de democracia – categoria disputada por diferentes linhas teórico-políticas, tanto de esquerda quanto de direita, dentro dos marcos do capitalismo, o que requer vigilância no uso desse termo, e se propõe a refletir sobre a “democracia como soberania popular” e a “democracia como soberania do mercado”. Cabe para a análise feita neste estudo as considerações sobre a democracia como soberania do mercado, visão que corrobora com a preocupação e defesa dos organismos internacionais e elites nacionais, em contraposição à ideia de que, para muitos, “o capitalismo é em essência incompatível com a democracia” (2010, p. 140).

A democracia como soberania de mercado, defendida por Hayek, é aquela que está associada ao capitalismo de livre mercado, deve ser liberal, cabendo ao Estado eliminar os elementos que prejudiquem a “ordem natural espontânea”, garantir a paz, a justiça e a liberdade, além de manter as regras gerais e abstratas da sociedade. Nas palavras de Hayek, “a democracia é, em essência, um meio, um instrumento utilitário

para salvaguardar a paz interna e a liberdade individual” (HAYEK, 1990 apud TEIXEIRA, 2010, p. 146).

A liberdade individual é o tema central no pensamento de Amartya Sen, quem exerce grande influência sobre as concepções expressas nos documentos aqui analisados. Segundo esse autor, a pobreza é uma das formas de privação de liberdade, que está mais ligada à privação de capacidades (e de liberdade) do que com o baixo nível de renda das pessoas (MAURIEL, 2006). Combater a pobreza, nesse sentido, significa políticas públicas que apenas consigam aumentar as capacidades dos indivíduos, pois o aumento de renda é fruto dos seus esforços pessoais no mercado.

Esse é um dos principais argumentos para a defesa das condicionalidades “que invertem em capital humano”, tidas como “oportunidades sociais” – saúde, educação e, no caso do PETI, o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, como pode ser observado nos documentos:

el impacto de las condicionalidades sobre los niños y niñas, especialmente en educación y salud, favorece el desarrollo de sus capacidades, que a su vez inciden sobre la expansión de sus oportunidades productivas futuras, y por esta vía, en la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza. (OIT, 2007, p. 11)

o objetivo (...) é ampliar o acesso delas aos seus direitos sociais básicos, bem como desenvolver suas capacidades e suas potencialidades. (BRASIL, 2010a, p. 4)

(...) desenvolvimento de suas potencialidades, com o objetivo de melhorar seu desempenho escolar e inseri-los no circuito de bens, serviços e riquezas sociais. (BRASIL, 2004b, p. 16)

Essas citações alertam sobre alguns pontos, quais sejam: a responsabilização do indivíduo sobre a ruptura com a sua situação de pobreza, as condicionalidades como acesso aos direitos sociais básicos e a inserção dos indivíduos no circuito de bens, serviços e riquezas. AGATTE (2010) traz outros argumentos para a defesa das condicionalidades: tornar os indivíduos menos dependentes do Estado, para que sejam protagonistas na busca de melhoria nas suas condições de vida e uma forma deles retribuírem de forma produtiva à transferência monetária, de cooperarem com a comunidade que provê esse benefício.

A inserção dos indivíduos no circuito de bens, serviços e riquezas reflete a preponderância dos objetivos de mercado sobre as necessidades humanas. Como colocado no tópico 2.1 – Pobreza, Castel alerta sobre a mudança na intervenção estatal com a adoção do conceito de exclusão social: de políticas desenvolvidas em nome da

integração para políticas desenvolvidas em nome da inserção, ou seja, para políticas que focalizam as ações em determinados segmentos, de que são exemplo os programas de transferência de renda, de caráter compensatório. Essa inserção visa, portanto, tornar os indivíduos “inseríveis” no padrão de sociabilidade contemporânea (MAURIEL, 2006), ou seja, a inserção no consumo, para movimentar a economia e gerar desenvolvimento, tornando o cidadão pobre, o “não consumidor”, o objeto da assistência (MOTA, 2010).

Nos últimos quinze anos, a incorporação de novas concepções, bem como de novas estratégias em relação à pobreza e à injeção de recursos na América Latina ocorreram sem, contudo, alterar seu eixo principal centrado no crescimento econômico. (STEIN, 2006a, p. 96)

A pobreza, então, é centralizada nas características e comportamentos dos pobres, em que prevalece o “mérito individual sobre o direito” (PEREIRA e SIQUEIRA, 2010), o que desresponsabiliza o modelo socioeconômico capitalista e evita uma discussão aprofundada sobre a incapacidade desse modelo solucionar os problemas postos. Em outras palavras, que essa mudança de enfoque e análise da pobreza, nos diz Mauriel (2010, p. 71), “significou a transferência do baixo nível de renda para a privação de capacidades, saiu daquilo que expõe a estrutura desigual da sociedade e migrou para as características individuais das pessoas”. Prova disso, é que, nos documentos analisados, frequentemente encontram-se referências à “autonomia”, à “emancipação” (dissociada de um processo coletivo de mudança da estrutura societária) e ao protagonismo familiar - “protagonistas do seu próprio desenvolvimento social” (BRASIL, 2004b, p. 4). E esse discurso ganha força ao transferir a responsabilidade às famílias, mas incumbir à infância e a juventude de romper com o ciclo intergeracional da pobreza diante do investimento em capital humano (STEIN, 2008) – proposta evidente no PETI.

As condicionalidades, para estes documentos, são vistas como forma de “oportunizar o acesso aos direitos”, “garantir o acesso delas aos seus direitos sociais básicos” (BRASIL, 2010a) e “ampliar o acesso das crianças e adolescentes aos seus direitos sociais básicos” (BRASIL, 2007). Ao colocar dessa maneira, primeiramente, desconsideram a frequente escassez e a baixa qualidade dos serviços sociais que garantem esses direitos. Segundo, partem do pressuposto baseado no estigma de que os pais “são alienados e incapazes de conhecer as suas necessidades duradouras” e são “considerados incapazes de zelar pela educação de seus filhos” (PEREIRA e SIQUEIRA, 2010, p. 222), fazendo-se necessários mecanismos de controle e

monitoramento do cumprimento dessas contrapartidas²⁰, o que, inversamente ao proposto, aumenta os custos dos programas (PEREIRA e STEIN, 2010).

Os eleitos à “inclusão”, por sua vez, são efetivamente tratados como faltosos, pois devem sujeitar os seus direitos básicos (acesso à escola, aos serviços de saúde, aos benefícios da assistência social) a regras contratuais que prevêm contrapartidas ditadas e cobradas por governantes, que são responsáveis pela manutenção da pobreza. (PEREIRA, 2007, p. 3)

A esse respeito, PEREIRA e SIQUEIRA (2010, p. 222) acrescentam que “cobrar contrapartida de vítimas históricas de dívidas sociais acumuladas por governos negligentes é atentar contra a cidadania” e MAURIEL (2006, p. 50) conclui que “as políticas de combate à pobreza não têm como função produzir proteção social, mas autoproteção individual”.

Nesse sentido, desenvolver o debate sobre o combate à pobreza e à desigualdade fora da referência a direitos e cidadania é abrir espaço para uma política social limitada a uma gestão da pobreza. Dessa forma, são reafirmadas não apenas a naturalidade da pobreza como fenômeno social permanente, mas também a sua manutenção como fato que escapa ao contexto das relações sociais historicamente construídas. (JACCOUD, 2009, p. 67)

ADELANTADO e SCHERER, (2006, p. 138) reforçam que “la individualización de los derechos sociales há marcado el proceso de sustitución de una ciudadanía social fundamentada sobre el caracter colectivo de las necesidades historicamente construídas, por una progresiva gestión privada de los riesgos”.

Quanto à gestão dos riscos, pode-se dizer que o PETI aporta-se em estratégias de prevenção, proteção e enfrentamento, segundo as “Orientações Técnicas: Gestão Do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no SUAS”, estratégias que possuem similitude com a proposta de “manejo de risco”. Por prevenção, para o PETI, entende-se:

conjunto de ações articuladas com foco na intervenção em situações de vulnerabilidade social decorrentes da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos que podem levar à ocorrência de trabalho infantil, entre outras violações de direitos. (BRASIL, 2010b, p. 98).

Por enfrentamento, para o referido programa, entende-se :

conjunto de intervenções ofertadas pelos órgãos gestores municipais de Assistência Social para enfrentar a situação de trabalho infantil, quando já identificada e diagnosticada, necessitando de intervenções em caráter de

²⁰ O PETI, por exemplo, possui quatro sistemas de controle: o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), o Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC), o Sistema de Controle e Acompanhamento das Ações ofertadas pelo Serviço Socioeducativo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ou de outras ações da rede de promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes (SISPETI) e o Sistema de Acompanhamento de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON).

urgência para sua interrupção e restabelecimento dos direitos fundamentais, tendo o PETI como estratégia fundamental na Assistência Social. (BRASIL, 2010b, p. 97).

Portanto, esse programa corrobora com a referência feita por Pereira e Stein (2010) às estratégias de manejo de risco: “referem-se à proteção social, abordando os problemas de vulnerabilidade e da incapacidade de determinados segmentos sociais fazerem frente aos riscos de perda de renda e fragilização de seus mecanismos de segurança e bem-estar” (2010, p. 120), cuja redução da probabilidade de ocorrer um risco (prevenção) e a intervenção sobre o impacto do risco após ele já ter ocorrido (superação) são utilizadas.

Durante a construção das propostas de enfrentamento, nota-se a importância dada à família. Integrante do SUAS, afirmado sobre a matricialidade sócio-familiar²¹, o PETI tem a família como locus da intervenção social, como “núcleo natural e fundamental da sociedade” e “núcleo privilegiado de desenvolvimento, socialização e construção de identidade”, responsável pela retirada das crianças e adolescentes da situação de trabalho e pelo cumprimento das condicionalidades. A ela é destinada atenção especial, por meio de ações socioeducativas, programas de geração de emprego e renda e acompanhamento familiar. Este estudo²² também mostrou que, historicamente, o trabalho infantil, bem como outras políticas regulatórias da infância pobre, foi utilizado para que se pudesse atingir as famílias e controlá-las, facilitando as imposições da classe dominante.

A análise da centralidade familiar é complacente com a análise feita por Miotto (2008), que resgata o papel de provedora de bem-estar exercido pela família, “instância primordial da sociedade”, e que foi redescoberta após a crise do Estado de Bem Estar Social, como possibilidade de “recuperação e sustentação” de uma sociabilidade solidária, deslocando o bem-estar do âmbito político para o doméstico, ou seja, do público para o privado. Essa mudança, na visão da autora, foi uma espécie de “solução familiar” para a proteção social, que acarretou na redução da dependência em relação aos serviços públicos, e no fortalecimento da *autonomia* familiar para resolver seus

²¹ Segundo a qual a “família é o núcleo básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social, e, portanto, deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes” (PETI/SUAS)

²² Ver tópico “2.1 – O trabalho infantil e o histórico das políticas para a infância e adolescência no Brasil”.

problemas e prover suas necessidades. Iniciam-se, assim, políticas calcadas no familismo, políticas nas quais as famílias devem assumir a principal responsabilidade pelo bem-estar de seus membros, exigindo menos do Estado, que só deve atuar mediante o fracasso da família ou da impossibilidade de compra de bens e serviços no mercado. Os programas de transferência de renda condicionada aí se encaixam e

voltam-se ao desenvolvimento das famílias mais pobres na tentativa de reduzir desigualdades verticais em relação à renda, mas reforçam o caráter familista da política social e assim (...) ela continua não atendendo ao objetivo de proporcionar a homens e mulheres a possibilidade de escolha real de vida. (MIOTO, 2008, p. 141)

Esse redescobrimento da família pelo neoliberalismo sob essa perspectiva favorece “a reativação das práticas disciplinadoras tão comuns nos séculos anteriores, principalmente em relação às famílias pobres” (MIOTO, 2008, p. 141), já que a família é espaço de “construção de valores e ideias que permitem a formação e constituição de uma sociabilidade, possibilitando ao grupo familiar criar padrões de comportamento e cultura” (PADILHA, 2010, p. 206).

Esse capítulo tentou mostrar, sob diferentes argumentos, as concepções presentes em documentos nacionais e internacionais referentes ao enfrentamento do trabalho infantil, análise que está diretamente vinculada com o atual contexto do modo de produção capitalista e as transformações necessárias, tanto das condições objetivas quanto das subjetivas, para que o mesmo continue a se perpetuar e a dominar as massas de trabalhadores.

5 – Conclusão

Esse trabalho se propôs analisar em que medida as concepções que embasam o conjunto normativo referente ao trabalho infantil se apoiam na garantia de direitos da infância e adolescência e efetiva erradicação do trabalho infantil, dado o desafio de erradicar o trabalho infantil e a crescente utilização dos programas de transferência de renda condicionada para essa finalidade. Para tal, buscou-se compreender o contexto sócio-histórico em que está inserido o atual debate sobre pobreza, trabalho infantil e direitos sociais no marco do capitalismo, bem como a história da conquista dos direitos da infância e adolescência no Brasil até que se chegasse ao conjunto normativo de proteção às crianças e adolescentes trabalhadores para embasar a análise sobre as concepções expressas nos documentos que orientam as respostas dadas a essa problemática.

O trabalho precoce, como integrante do conjunto de trabalho necessário à reprodução do sistema, possui clara ligação com a condição de classe, em que há o aprofundamento do processo de pauperização dos trabalhadores, fazendo com que a “questão social” seja reduzida à “questão da pobreza” e altere o mundo do trabalho, a concepção da própria pobreza e das respostas dadas ao enfrentamento dessa situação, relacionadas à reestruturação do Estado e desmonte dos direitos sociais conquistados pelos trabalhadores (contra-reforma do Estado), sob orientação das ideias neoliberais e dos organismos internacionais. Com essas mudanças,

numerous foram os programas sociais implementados pelos países latino-americanos durante os anos 1990. O processo de democratização vivenciado na região, aliado à crescente pobreza e às orientações neoliberais, fez surgir muitos programas descentralizados, centrados em processos de desenvolvimento local, identificados como “empoderadores”. Mas, ao mesmo tempo que persistem os programas dessa natureza, surgem outros, de caráter extremamente focalizado, cujo principal instrumento de ação é a transferência monetária de renda, ambos com enfoques distintos, quais sejam: os primeiros referem-se à integração e ao bem-estar e sua ênfase recai sobre as capacidades e não só nas carências, identificados, portanto, como programas promocionais por incorporarem enfoques participativos, de fortalecimento do capital social e das habilidades de empreendimento. Os segundos referem-se à proteção social, abordando os problemas da vulnerabilidade e da incapacidade de determinados segmentos sociais fazerem frente aos riscos de perda de renda e fragilização de seus mecanismos de segurança e bem-estar, fundamentados no “manejo social do risco,” (PEREIRA e STEIN, 2010, p. 119-120)

O PETI, referência mundial de programa de combate ao trabalho infantil, parece encaixar-se conciliando essas duas perspectivas: por um lado, é um programa de

transferência de renda condicionada que “reconhece que há determinadas circunstâncias de vulnerabilidade e risco social que exigem a intervenção pública, tendo em vista que os recursos que a família dispõe para enfrentar essas situações não são suficientes” (BRASIL, 2010b, p. 96) e trabalham na perspectiva da prevenção, proteção e enfrentamento; por outro, as condicionalidades visam investir nas capacidades das crianças, dos adolescentes e de suas famílias, empoderando-as para serem protagonistas de seu próprio desenvolvimento (inversão em capital humano) – os programas direcionados às famílias de geração de emprego e renda, que frequentemente se apoiam no “empreendedorismo”, são um exemplo.

Essa correlação permite afirmar que as respostas que têm sido dadas ao enfrentamento do trabalho infantil no Brasil corroboram com as orientações dos organismos internacionais, em que pese a OIT neste caso: políticas de combate à pobreza, à exclusão e desigualdades sociais e de promoção da inclusão social e no mercado de trabalho, que compensem os desequilíbrios para possibilitar coesão social, por meio do principal mecanismo – os programas de transferência de renda condicionada.

Atrás do discurso, muitas vezes aparentemente progressista, dos documentos analisados neste trabalho, reafirmou-se que no sistema do capital os interesses econômicos sempre se sobreporão frente à garantia de necessidades humanas básicas, ainda que elas sejam conhecidas e classificadas, como fizeram Doyal e Gogh, e, portanto, passíveis de serem providas pelo Estado. Contrariamente, elas são rebaixadas à mera sobrevivência.

Diante da necessidade de constante superação das recorrentes crises do capital, os mecanismos de dominação vão se transformando em nome do “desenvolvimento”: a redescoberta da família como local privilegiado de proteção social e de desresponsabilização estatal e como forma de controle sobre a população, para reproduzir valores de submissão, conformidade e aceitação, aliado à defesa da democracia e do progresso como forma de ganho para o bem comum. Nesse processo de responsabilização dos indivíduos sobre seu bem estar, as ideias de Sen e de Simmel e a teoria da cidadania de Marshall são fundamentais, acompanhadas dos argumentos morais e estigmatizantes que são colocados à população. Os problemas estruturais são

postos como faltas morais, naturalizando-se, assim, a pobreza e as desigualdades sociais.

O ataque à proteção social, às políticas sociais e aos movimentos sociais é claro e necessário. As políticas sociais são despolitizadas e desqualificadas, ficando dissociadas do objetivo de extensão da cidadania, o que acarreta no não rompimento da situação de pobreza. As políticas sociais são como “paliativo, não como uma importante mediação para ampliação da cidadania” (PEREIRA e STEIN, 2010, p. 117), não tendo provocado alteração substancial das desigualdades, da concentração da riqueza e da estrutura de classe – condições para manutenção do capitalismo.

Não se quer, com isso, defender que as políticas sociais sozinhas são capazes de reverter o quadro de desigualdades sociais, até porque essa é uma luta muito mais ampla; mas elas, como instrumentos de operacionalização de direitos sociais, são capazes de impor limites a selvageria do capital e de integrar as estratégias de luta por uma sociedade justa, igualitária e calcada em outra sociabilidade, na contramão da cidadania e dos direitos burgueses.

É esse o contexto em que o debate sobre a erradicação do trabalho infantil se insere nos marcos do capitalismo, localizando-se entre a pobreza e a garantia de direitos e confirmando a hipótese de trabalho: o conjunto normativo referente ao trabalho infantil representa grande avanço na concepção dos direitos da infância e adolescência e tem contribuído para a redução de crianças e adolescentes em situação de trabalho precoce. Contudo, apresenta sérios limites à efetiva erradicação do trabalho infantil, dado que as concepções teóricas embasadoras das propostas de enfrentamento a essa problemática servem à manutenção da ordem vigente, sob um discurso aparentemente progressista.

Referências Bibliográficas

ABREU, Haroldo de. Para além dos direitos. Cidadania e hegemonia no mundo moderno. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

ADELANTADO, Jose. SCHERER, Elenise. Dificultan las políticas sociales focalizadas el desarrollo de lá democracia em América Latina? In: Ser Social. Brasília, v.1, n.18, jan./jun. 2006.

AGATTE, Juliana Picoli. Condicionales do Programa Bolsa Família: entre o marco legal e o acompanhamento nos municípios do ABC paulista. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Departamento de Serviço Social – Universidade de Brasília/UnB. Brasília, Distrito Federal, 2010.

ARIÈS, Philippe. História Social da Criança e da Família. 2ª edição. Rio de Janeiro: LTC, 2006.

BARBALET. J. M. A Cidadania. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridad social na América Latina. In: BOSCHETTI, I. et. al. (orgs). Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Rio de Janeiro, DF: 1943. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 17 jul. 2011.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília,

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Brasília, DF: 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 17 jul. 2011.

_____. Lei 8.662, de 7 de junho de 1993. Brasília, DF: 1993. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/legislacao_lei_8662.pdf. Acesso em: 03/02/2011.

_____. Portaria Ministerial MDS nº 458, de 4 de outubro de 2001 – publicada no DOU de 4.10.2001 - estabelece Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

_____. Decreto nº 4.134, de 15 de fevereiro de 2002. Brasília, DF: 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4134.htm>. Acesso em: 18 jul. 2011.

_____. Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria de Inspeção do Trabalho, 2004a.

_____. MDS/PETI. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/backup/teste/rede-suas/protecao-social-especial/programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil-peti/manual_peti.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2011.

_____. Portaria Ministerial MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005 - publicada no DOU de 30.12.2005 - que disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

_____. MDS/SNAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instrução Operacional Conjunta SNAS/MDS nº 01. Brasília, setembro de 2007. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/sobreoministerio/legislacao/assistenciasocial/instrucoesoperacionais/2007/Instrucao%20Operacional%20%20nb0%2001-%20de%2019%20de%20setembro%202007.pdf>. Acesso em: 19/05/2011.

_____. Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008. Brasília, DF: 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm>.

Acesso em: 18 jul. 2011.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios - 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

_____. Manual do Usuário SISPETI. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, agosto 2010a.

_____. Orientações Técnicas: Gestão Do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010b.

_____. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/peti>>. Acesso em: 19 mai. 2011.

_____. Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente – 2ª edição (2011-2015). Brasília: Subcomissão de Revisão do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente – CONAETI, 2011.

CARNEIRO, Ricardo. Reflexões em torno de uma nova agenda para o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais. In: Ser Social. Brasília, v.1, n.18, jan./jun. 2006. <[Constituicao.htm](#)>. Acesso em: 17 jul. 2011.

DAL-ROSSO, Sadi. RESENDE, Maria Lucia S. As condições de emprego do menor trabalhador. Brasília: Thesaurus, 1986.

DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/>

FALEIROS, Eva Teresinha Silveira. A criança e o adolescente. Objetos sem valor no Brasil Colônia e no Império. In: RIZZINI, Irene. PILOTTI, Francisco (Orgs.). A arte de

governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2ª ed. rev. São Paulo, Cortez, 2009.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, Irene. PILOTTI, Francisco (Orgs.). A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2ª ed. rev. São Paulo, Cortez, 2009.

FIGUEIREDO, K. J. A. A. Enfrentamento da Pobreza e do Trabalho Infantil: um diálogo necessário entre a educação e as políticas de transferência de renda. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação – Universidade de Brasília/UnB. Brasília, Distrito Federal, 2007.

GOGH, Ian. Las necesidades del capital y las necesidades de las personas: ¿puede el Estado de Bienestar reconciliarlas? In: _____. Capital global, necesidades básicas y políticas sociales. Buenos Aires : Miño y Dávila : CIEPP, 2003.

GRANEMANN, Sara. O processo de produção e reprodução social: trabalho e sociabilidade. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. CARVALHO, Raul. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo, Cortez, 1983

IANNI, Otávio. A idéia de Brasil moderno. São Paulo: Brasiliense, 2004.

JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. In: Revista Econômica, v. 4, n. 1, junho, 2002.

MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS FILHO, Francisco Ferraz. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI no município de Araçatuba-SP na perspectiva de crianças, adolescentes e autoridades envolvidas. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis – Universidade Estadual Paulista/UNESP. Assis, São Paulo, 2006.

MARX, Karl. O Capital: Crítica da Economia Política. O Processo de Produção do Capital. Livro 1. Tomo 2. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MAURIEL, A. P. O. Combate à pobreza na América latina: impasses teóricos e ideológicos na construção da política social contemporânea. In: Ser Social. Brasília, v.1, n.18, jan./jun. 2006.

MERRIEN, François Xavier. Em direção a um novo consenso pós-Washington na América Latina? Conferência apresentada pelo autor no III Seminário Internacional de Política Social, Universidade de Brasília, novembro de 2006. Artigo traduzido do Francês para o português por Denise Bomtempo Birche de Carvalho, abril de 2007.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Família e políticas sociais. In: BOSCHETTI, I. et. al. (orgs). Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, José Paulo. Introdução ao método na teoria social. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. In: Serviço Social e Sociedade. Ano XXVI, nº 83. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Oris de. O Trabalho da Criança e do Adolescente. São Paulo: LTr; Brasília: OIT, 1994.

OIT. Agenda Hemisférica – vinculaciones entre trabajo infantil y trabajo decente. Disponibilizado pela OIT em CD-ROOM.

_____. Conheça a OIT. Disponível em: www.oitbrasil.org.br. Acesso em: 03 fev. 2011.

_____. Convenção 5, de 28 de novembro de 1919. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/portugue/region/ampro/brasilgia/info/download/convencao05.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2011.

_____. Convenção nº 138, de 6 de junho de 1972. Disponível em: http://www.oitbrasil.org.br/info/download/conv_138.pdf. Acesso em: 04 fev. 2011.

_____. Convenção nº 182, de 1º de junho de 1999. Disponível em: http://www.oit.org.br/info/download/conv_182.pdf. Acesso em: 04 fev. 2011.

_____. IPEC em América Latina y El Caribe: avances y prioridades futuras 1996-2004. Versão impressa, 2004.

_____. Trabalho Decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015. Informe do Diretor Geral. Brasília, maio 2006.

_____. Trabajo infantil y los programas de transferencia en efectivo condicionadas en America Latina. 2007. Disponibilizado pela OIT em CD-ROOM.

_____. Impacto de la crisis económica mundial em el trabajo infantil em América Latina u recomendaciones para su mitigación. 2009. Disponibilizado pela OIT em CD-ROOM.

_____. Terceiro Relatório Global. Accelerating action against child labour. 2010. Disponível em: http://www.oitbrasil.org.br/topic/ipec/doc/ilo_global_report_on_child_labour_157.pdf. Acesso em: 03/02/2011.

PADILHA, Miriam Damasceno. Assistência Social, trabalho infantil e família. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In: PRIORI, Mary Del. História das crianças no Brasil. 5 ed. São Paulo: Contexto, 2006.

PEREIRA JUNIOR, Almir. Um país que mascara seu rosto. In: PEREIRA JÚNIOR, A. BEZERRA, J. L. HERINGER, R. (Orgs.). Os Impasses da Cidadania – Infância e Adolescência no Brasil. Rio de Janeiro: Ibase, 1992.

PEREIRA, Camila Potyara. Rua sem saída: um estudo sobre a relação entre o Estado e a População de Rua de Brasília. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Departamento de Serviço Social – Universidade de Brasília/UnB. Brasília, Distrito Federal, 2008.

PEREIRA, Camila Potyara. SIQUEIRA, Marcos César Alves. As contradições da política de assistência social neoliberal. In: BOSCHETTI, I. et. al. (orgs.). Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, Potyara A. P. Assistência Social no Brasil contemporâneo: dilemas e perspectivas de uma política social relutante. In: A Assistência Social na perspectiva

dos direitos. Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. Porque também sou contra a focalização das políticas sociais. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPOS/CEAM/UnB), 2007.

_____. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Célia Tamasso (orgs.). Política Social no Capitalismo. Tendências Contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara. STEIN, Rosa. Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, I. et. al. (orgs.). Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos. São Paulo: Cortez, 2010.

PISÓN, José Martínez de. Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales. Madrid: Tecnos, 1998.

RIZZINI, Irene. Crianças e menores: do Pátrio Poder ao Pátrio Dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: RIZZINI, Irene. PILOTTI, Francisco (Orgs.). A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2ª ed. rev. São Paulo, Cortez, 2009.

RIZZINI, Irene. PILOTTI, Francisco (Orgs.). A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2ª ed. rev. São Paulo, Cortez, 2009.

RIZZINI, Irma. Pequenos Trabalhadores do Brasil. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). História das Crianças no Brasil. 5ªed. São Paulo: Contexto, 2006.

ROIG, Maria José Añon. AÑON, José García (coordinadores). Lecciones de Derechos Sociales – 2ª. edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.

SILVA, Jackson, ALMEIDA, Cristóvão, GUINDANI, Joel. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. In: Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. Ano I, número I, julho/2009. Disponível em: http://www.rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.Pesquisa%20documental.pdf. Acesso em: 06/02/11.

STEIN, Rosa Helena. Pobreza e desigualdade na América Latina sob o olhar dos organismos internacionais. In: Ser Social. Brasília, v.1, n.18, jan./jun. 2006a.

_____. Texto Básico 1, Desigualdade, Pobreza e Exclusão Social: aproximação conceitual e realidade contemporânea. Desigualdade, Pobreza e Exclusão: problemas conceituais, Brasília, UNB, 2006b.

_____. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, I. et. al. (orgs). Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Que democracia? Soberania popular ou soberania do mercado? In: BOSCHETTI, I. et. al. (orgs.). Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos. São Paulo: Cortez, 2010.

TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais: afinal do que se trata? Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VALENTIM, Marta. Tipos de Pesquisa. Disponível em: http://www.valentim.pro.br/Slides/Metodologia/Tipos_de_Pesquisa.ppt. Acesso em: 06/02/11.

VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto. Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. In: RIZZINI, Irene.

PILOTTI, Francisco (Orgs.). A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2ª ed. rev. São Paulo, Cortez, 2009.

ANEXOS

Anexo 1 - Relação cronológica das convenções e recomendações da OIT sobre trabalho infanto-juvenil

Ano	Convenção/Recomendação	Regulação
1919	Convenção n° 5	Idade Mínima (Indústria)
1919	Convenção n° 6	Trabalho noturno (Indústria)
1919	Recomendação n° 4	Sobre saturnismo
1920	Convenção n° 7	Idade mínima (Trabalho marítimo)
1921	Convenção n° 10	Idade mínima (Agricultura)
1921	Convenção n° 15	Idade mínima (Paioleiros e foguistas)
1921	Convenção n° 16	Exame médico (trabalho marítimo)
1921	Recomendação n° 14	Trabalho noturno na agricultura
1925	Convenção n° 17	Indenização de acidentes do trabalho
1927	Convenção n° 24	Seguro enfermidade (aprendizes, Art.2°)
1932	Convenção n° 33	Idade mínima (Trabalhos não-industriais)
1932	Recomendação n° 41	Idade mínima (Trabalhos não-industriais)
1933	Convenção n° 37	Seguro obrigatório de invalidez (Art.2°)
1933	Convenção n° 38	Seguro invalidez (agricultura)
1933	Convenção n° 39	Seguro morte (indústria etc. Art. 2°)
1933	Convenção n° 40	Seguro morte (agricultura) (aprendizes)
1934	Convenção n° 34	Indenização desemp. exclusão (jovens etc.)
1935	Convenção n° 45	Trabalhos subterrâneos (mulheres de toda idade)
1935	Recomendação n° 45	Desemprego de menores
1936	Convenção n° 52	Férias remuneradas
1936	Recomendação n° 47	Férias remuneradas
1936	Recomendação n° 48	Melhoria tripulantes (n° 3 jovens)
1936	Convenção n° 58	Idade mínima (trabalho marítimo)
1937	Convenção n° 59	Idade mínima (indústria)
1937	Convenção n° 60	Idade mínima (trabalhos não-industriais)
1937	Recomendação n° 52	Idade mínima (empresas familiares)
1939	Recomendação n° 57	Formação profissional
1939	Recomendação n° 60	Aprendizagem
1944	Recomendação n° 71	Organização do emprego (transição, guerra e paz) (VIII)
1946	Recomendação n° 77	Formação profissional (serviço no mar)
1946	Convenção n° 77	Exame médico adolescentes (indústria)
1946	Convenção n° 78	Exame médico adolescentes (trabalhos não-industriais)
1946	Recomendação n° 79	Exame médico de aptidão para emprego
1946	Convenção n° 79	Trabalho noturno (Trabalhos não-industriais)
1946	Recomendação n° 80	Trabalho noturno (Trabalhos não-industriais)
1947	Convenção n° 82	Política social (territórios não-metropolitanos)
1947	Convenção n° 83	Normas de trabalho (territórios não-metropolitanos)
1948	Convenção n° 90	Trabalho noturno (indústrias)

1948	Instrumento de emenda à Convenção n° 83	(territórios não-metropolitanos)
1949	Recomendação n° 87	Orientação profissional
1952	Convenção n° 101	Férias remuneradas (agricultura)
1953	Recomendação n° 96	Idade mínima (trabalhos subterrâneos)
1955	Recomendação n° 99	Aptidão e readaptação profissional dos inválidos (IX disposição especiais para adolescentes)
1956	Recomendação n° 101	Formação profissional (Agricultura)
1957	Recomendação n° 103	Repouso semanal (comércio e oficina)
1959	Convenção n° 112	Idade mínima (pescadores)
1959	Convenção n° 113	Exame médico (pescadores)
1962	Convenção n° 117	Política social (normas e objetivos)
1962	Recomendação n° 117	Formação profissional
1965	Convenção n° 123	Idade mínima (trabalhadores subterrâneos)
1965	Recomendação n° 124	Idade mínima (trabalhadores subterrâneos)
1965	Convenção n° 124	Exame médico (trabalhadores subterrâneos)
1965	Recomendação n° 125	Exame médico (trabalhadores subterrâneos)
1965	Recomendação n° 126	Formação profissional (pescadores)
1967	Convenção n° 127	Peso máximo
1970	Recomendação n° 136	Programas especiais para jovens
1970	Recomendação n° 137	Formação profissional (tripulantes)
1971	Convenção n° 136	Riscos de intoxicação por benzeno
1971	Recomendação n° 144	Riscos do benzeno
1973	Convenção n° 138	Idade mínima
1973	Recomendação n° 146	Idade mínima

Fonte: OLIVEIRA, Oris de. O Trabalho da Criança e do Adolescente. São Paulo: LTr; Brasília: OIT, 1994, p. 60-61.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO
SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
PORTARIA N.º 20, DE 13 DE SETEMBRO DE 2001

A SECRETÁRIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO e o DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO, no uso das atribuições que lhes são conferidas pelo inciso I do artigo 405 da Consolidação das Leis do Trabalho–CLT, resolvem:

Art. 1º Fica proibido o trabalho do menor de 18 (dezoito) anos nas atividades constantes do Anexo I.

Parágrafo único. A classificação do locais ou serviços como perigosos ou insalubres decorre do princípio da proteção integral à criança e ao adolescente, não sendo extensiva aos trabalhadores maiores de 18 anos.

ANEXO I

Quadro descritivo dos locais e serviços considerados perigosos ou insalubres para menores de 18 (dezoito) anos

1. trabalhos de afiação de ferramentas e instrumentos metálicos em afiadora, rebolo ou esmeril, sem proteção coletiva contra partículas volantes
2. trabalhos de direção de veículos automotores e direção, operação, manutenção ou limpeza de máquinas ou equipamentos, quando motorizados e em movimento, a saber: tratores e máquinas agrícolas, máquinas de laminação, forja e de corte de metais, máquinas de padaria como misturadores e cilindros de massa, máquinas de fatiar, máquinas em trabalhos com madeira, serras circulares, serras de fita e guilhotinas, esmeris, moinhos, cortadores e misturadores, equipamentos em fábricas de papel, guindastes ou outros similares, sendo permitido o trabalho em veículos, máquinas ou equipamentos parados, quando possuírem sistema que impeça o seu acionamento acidental
3. trabalhos na construção civil ou pesada
4. trabalhos em cantarias ou no preparo de cascalho

5. trabalhos na lixa nas fábricas de chapéu ou feltro
6. trabalhos de jateamento em geral, exceto em processos enclausurados
7. trabalhos de douração, prateação, niquelação, galvanoplastia, anodização de alumínio, banhos metálicos ou com desprendimento de fumos metálicos
8. trabalhos na operação industrial de reciclagem de papel, plástico ou metal
9. trabalhos no preparo de plumas ou crinas
10. trabalhos com utilização de instrumentos ou ferramentas de uso industrial ou agrícola com riscos de perfurações e cortes, sem proteção capaz de controlar o risco
11. trabalhos no plantio, com exceção da limpeza, nivelamento de solo e desbrote; na colheita, beneficiamento ou industrialização do fumo
12. trabalhos em fundições em geral
13. trabalhos no plantio, colheita, beneficiamento ou industrialização do sisal
14. trabalhos em tecelagem
15. trabalhos na coleta, seleção ou beneficiamento de lixo
16. trabalhos no manuseio ou aplicação de produtos químicos de uso agrícola ou veterinário, incluindo limpeza de equipamentos, descontaminação, disposição ou retorno de recipientes vazios
17. trabalhos na extração ou beneficiamento de mármore, granitos, pedras preciosas, semi-preciosas ou outros bens minerais
18. trabalhos de lavagem ou lubrificação de veículos automotores em que se utilizem solventes orgânicos ou inorgânicos, óleo diesel, desengraxantes ácidos ou básicos ou outros produtos derivados de óleos minerais
19. trabalhos com exposição a ruído contínuo ou intermitente, acima do nível de ação previsto na legislação pertinente em vigor, ou a ruído de impacto
20. trabalhos com exposição a radiações ionizantes
21. trabalhos que exijam mergulho
22. trabalhos em condições hiperbáricas
23. trabalhos em atividades industriais com exposição a radiações não-ionizantes (microondas, ultravioleta ou laser)
24. trabalhos com exposição ou manuseio de arsênio e seus compostos, asbestos, benzeno, carvão mineral, fósforo e seus compostos, hidrocarbonetos ou outros compostos de carbono, metais pesados (cádmio, chumbo, cromo e mercúrio) e seus

compostos, silicatos, ou substâncias cancerígenas conforme classificação da Organização Mundial de Saúde

25. trabalhos com exposição ou manuseio de ácido oxálico, nítrico, sulfúrico, bromídrico, fosfórico e pícrico

26. trabalhos com exposição ou manuseio de álcalis cáusticos

27. trabalhos com retirada, raspagem a seco ou queima de pinturas

28. trabalhos em contato com resíduos de animais deteriorados ou com glândulas, vísceras, sangue, ossos, couros, pêlos ou dejeções de animais

29. trabalhos com animais portadores de doenças infecto-contagiosas

30. trabalhos na produção, transporte, processamento, armazenamento, manuseio ou carregamento de explosivos, inflamáveis líquidos, gasosos ou liqüefeitos

31. trabalhos na fabricação de fogos de artifícios

32. trabalhos de direção e operação de máquinas ou equipamentos elétricos de grande porte, de uso industrial

33. trabalhos de manutenção e reparo de máquinas e equipamentos elétricos, quando energizados

34. trabalhos em sistemas de geração, transmissão ou distribuição de energia elétrica

35. trabalhos em escavações, subterrâneos, pedreiras garimpos ou minas em subsolo ou a céu aberto

36. trabalhos em curtumes ou industrialização do couro

37. trabalhos em matadouros ou abatedouros em geral

38. trabalhos de processamento ou empacotamento mecanizado de carnes

39. trabalhos em locais em que haja livre desprendimento de poeiras minerais

40. trabalhos em locais em que haja livre desprendimento de poeiras de cereais (arroz, milho, trigo, sorgo, centeio, aveia, cevada, feijão ou soja) e de vegetais (cana, linho, algodão ou madeira)

41. trabalhos na fabricação de farinha de mandioca

42. trabalhos em indústrias cerâmicas

43. trabalhos em olarias nas áreas de fornos ou com exposição à umidade excessiva

44. trabalhos na fabricação de botões ou outros artefatos de nácar, chifre ou osso

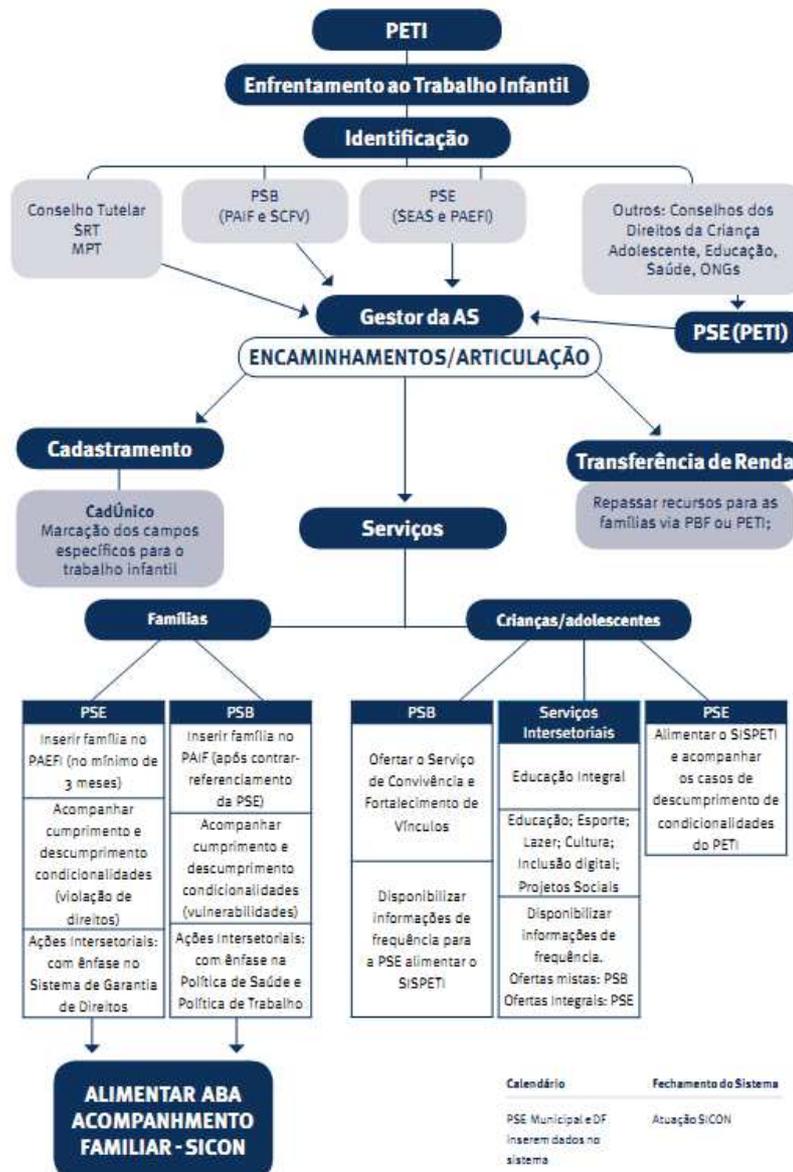
45. trabalhos em fábricas de cimento ou cal

46. trabalhos em colchoarias

47. trabalhos na fabricação de cortiças, cristais, esmaltes, estopas, gesso, louças, vidros ou vernizes
48. trabalhos em peleterias
49. trabalhos na fabricação de porcelanas ou produtos químicos
50. trabalhos na fabricação de artefatos de borracha
51. trabalhos em destilarias ou depósitos de álcool
52. trabalhos na fabricação de bebidas alcoólicas
53. trabalhos em oficinas mecânicas em que haja risco de contato com solventes orgânicos ou inorgânicos, óleo diesel, desengraxantes ácidos ou básicos ou outros produtos derivados de óleos minerais
54. trabalhos em câmaras frigoríficas
55. trabalhos no interior de resfriadores, casas de máquinas, ou junto de aquecedores, fornos ou alto-fornos
56. trabalhos em lavanderias industriais
57. trabalhos em serralherias
58. trabalhos em indústria de móveis
59. trabalhos em madeireiras, serrarias ou corte de madeira
60. trabalhos em tinturarias ou estamparias
61. trabalhos em salinas
62. trabalhos em carvoarias
63. trabalhos em esgotos
64. trabalhos em hospitais, serviços de emergências, enfermarias, ambulatórios, postos de vacinação ou outros estabelecimentos destinados ao cuidado da saúde humana em que se tenha contato direto com os pacientes ou se manuseie objetos de uso destes pacientes não previamente esterilizados
65. trabalhos em hospitais, ambulatórios ou postos de vacinação de animais, quando em contato direto com os animais
66. trabalhos em laboratórios destinados ao preparo de soro, de vacinas ou de outros produtos similares, quando em contato com animais
67. trabalhos em cemitérios
68. trabalhos em borracharias ou locais onde sejam feitos recapeamento ou recauchutagem de pneus

69. trabalhos em estábulos, cavalariças, currais, estrebarias ou pocilgas, sem condições adequadas de higienização
70. trabalhos com levantamento, transporte ou descarga manual de pesos superiores a 20 quilos para o gênero masculino e superiores a 15 quilos para o gênero feminino, quando realizado raramente, ou superiores a 11 quilos para o gênero masculino e superiores a 7 quilos para o gênero feminino, quando realizado freqüentemente
71. trabalhos em espaços confinados
72. trabalhos no interior ou junto a silos de estocagem de forragem ou grãos com atmosferas tóxicas, explosivas ou com deficiência de oxigênio
73. trabalhos em alturas superiores a 2,0 (dois) metros
74. trabalhos com exposição a vibrações localizadas ou de corpo inteiro
75. trabalhos como sinalizador na aplicação aérea de produtos ou defensivos agrícolas
76. trabalhos de desmonte ou demolição de navios e embarcações em geral
77. trabalhos em porão ou convés de navio
78. trabalhos no beneficiamento da castanha de caju
79. trabalhos na colheita de cítricos ou de algodão
80. trabalhos em manguezais ou lamaçais
81. trabalhos no plantio, colheita, beneficiamento ou industrialização da cana-de-açúcar

Anexo 3 – Fluxo de ações para enfrentamento do trabalho infantil



Fonte: BRASIL. Orientações Técnicas: Gestão Do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010, p. 144.