

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL -UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Ismael Francisco de Souza

**O REORDENAMENTO DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO
DO TRABALHO INFANTIL (PETI):
ESTRATÉGIAS PARA CONCRETIZAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOASSISTENCIAIS PARA
CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL**

Santa Cruz do Sul
2016

Ismael Francisco de Souza

**O REORDENAMENTO DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO
DO TRABALHO INFANTIL (PETI):
ESTRATÉGIAS PARA CONCRETIZAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOASSISTENCIAIS PARA
CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito –
Mestrado e Doutorado em Direito, Área de Concentração em
Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em
Diversidade e Políticas Públicas, Universidade de Santa Cruz do
Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de
Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Raimar Rodrigues Machado

Santa Cruz do Sul
2016

Ismael Francisco de Souza

**O REORDENAMENTO DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO
DO TRABALHO INFANTIL (PETI):
ESTRATÉGIAS PARA CONCRETIZAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOASSISTENCIAIS PARA
CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL**

Esta tese foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado em Direito, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Diversidade e Políticas Públicas, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Santa Cruz do Sul, 04 de novembro de 2016

Dr. Raimar Rodrigues Machado
Professor orientador – UNISC

Dra. Marli Marlene Moraes da Costa
Professora examinadora – UNISC

Dr. Ricardo Hermany
Professor examinador – UNISC

Dra. Josiane Rose Petry Veronese
Professora examinadora – UFSC

Dra. Janaina Rigo Santin
Professor examinador – UPF

SER CRIANÇA

Sonho, fantasia,
imaginação, alegria...
Ciranda, canção,
vibração...
Olhos brilhantes,
cativantes...
Sorriso maneiro,
verdadeiro...
Vida que se faz crescer,
enternecer...
Coração a espera de amor,
calor...
Gosta do ninho,
deseja carinho...
Clama cuidado,
atenção, proteção...
Precisa de segurança,
ter esperança...
Com consciência,
viver a plenitude
de sua existência...
Seguir livremente,
sem precisar de correntes...
Viver com confiança
a condição de ser criança.

(Maria Aparecida Mello)

AGRADECIMENTOS

O ato de escrita da tese é um processo solitário que demanda um grande esforço das nossas capacidades e expõe nossas limitações. Mas a construção desta tese só foi possível porque muitas pessoas estavam próximas, contribuindo das suas diversas formas, desde a orientação, um café, algumas conversas, até um conforto de uma frase importante “vai dar tudo certo”.

Ao André Viana Custódio, a quem compartilho 16 anos de convivência e vivência diária na luta pelos direitos de crianças e adolescentes, agradeço pelo conforto nos momentos mais difíceis, pelo carinho, dedicação, companheirismo e paciência que teve comigo ao longo desta caminhada.

Aos meus familiares, em especial a minha mãe, Dilma dos Santos de Souza, pelo constante carinho e cuidado.

Ao meu orientador, prof. Dr. Raimar Rodrigues Machado, pela tranquilidade na orientação e contribuições que tornaram possível este trabalho.

À Professora Dra. Marli Costa, a quem tenho grande gratidão pela acolhida e amizade, além de seus ensinamentos.

À Professora Dra. Josiane Rose Petry Veronese, por sua contribuição teórica para a proteção das crianças e adolescentes brasileira e pela inspiração, sem a qual este trabalho não teria alcançado seus resultados.

À profa. Dra. Janaina Rigo Santin e prof. Dr. Ricardo Hermany pelas contribuições levantadas na defesa tese.

Aos Professores do PPGD da UNISC. Um agradecimento especial as secretarias do programa, Enívia, Rosane e Morgana.

Aos colegas professores do curso de Direito da Unesc, em especial aos professores e amigos Daniel Ribeiro Preve, Reginaldo de Souza Vieira, Maria Aparecida Mello, Milla Guimarães, Marina Dutra, Camila Casagrande, Leopoldo Guimarães, João Mello e Tiago Fabris.

Aos amigos que a vida me proporcionou em Santa Cruz do Sul, Eliane Fontana Rodrigo, Rosane Porto, Suzi Reis, Terezinha e em Santa Catarina, Fernanda Lima, Luciana Leme e Karla Borges.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo auxílio da taxa escolar.

RESUMO

O objeto desta tese é o reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e as estratégias para concretização de políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescente. O problema norteador da pesquisa consiste em: Como as estratégias propostas pelo reordenamento do PETI podem ser implementadas com as ações integradas para a efetivação de políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil, para serem capazes de assegurar os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, conforme estabelecem os fundamentos da teoria da proteção integral e os parâmetros do Sistema Único de Assistência Social, considerando as experiências dos municípios identificados pelo Censo/IBGE 2010 como sendo de alta incidência de trabalho infantil no Brasil? Como hipótese ao problema, questiona-se a capacidade do modelo de reordenamento proposto para garantir a construção de uma política pública de prevenção e erradicação do trabalho infantil. Neste sentido, definiu-se como objetivo geral, investigar as estratégias do reordenamento do PETI a partir das experiências de dois municípios do sul do Brasil, com alta incidência de trabalho infantil, propondo mecanismos que permitam a implementação de ações integradas para a efetivação de políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil. Os objetivos específicos correspondem a cada um dos capítulos. No primeiro, estudam-se os direitos socioassistenciais como elementos propulsores da construção de políticas públicas integradas do SUAS; no segundo, os pressupostos da teoria da proteção integral, visando identificar subsídios para a concretização dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes; o terceiro capítulo discorre sobre o marco normativo internacional e nacional do trabalho infantil; o quarto, pesquisa o reordenamento do PETI na gestão descentralizada das políticas públicas; e o quinto capítulo apresenta a propositura de novos descritores para os eixos estratégicos do reordenamento, em especial um modelo de diagnóstico de trabalho infantil, considerando três ciclos de ações que envolvem a identificação de fontes e bases de dados, estudo das bases locais de dados sobre trabalho infantil e a análise das práticas locais de encaminhamento dos casos de trabalho infantil, bem como fluxos de políticas públicas que estabelecem a articulação intersetorial para a prevenção e erradicação do trabalho infantil. O percurso metodológico da pesquisa adotado foi o hipotético-dedutivo, caracterizando-se por ser um estudo explicativo e exploratório. A proposta da tese foi desenvolvida utilizando-se técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A pesquisa de campo foi realizada nos municípios de Abelardo Luz (SC) e Arroio do Tigre (RS), utilizando entrevistas em profundidade e grupos focais.

Palavras-chave: Teoria da Proteção Integral. Políticas públicas. Criança. Adolescente. Trabalho infantil. Direitos socioassistenciais.

ABSTRACT

The object of this thesis is reordering the Government's Child Labor Eradication Program (PETI) and the strategies for implementation of social assistance policies for children and adolescents. The guiding problem of this research is: how the strategies proposed by the PETI reordering can be implemented with the integrated actions for the effectuation of public policies for prevention and eradication of child labor, in order to guarantee the fundamental rights of children and adolescents, as established by the fundamentals of the theory of integral protection, and the parameters of the Unified System for Social Assistance (SUAS), considering the experiences of the municipalities identified by Censo/IBGE 2010 as being high incidence of child labor in Brazil? As a hypothesis to the problem, we question the capacity of the reordering model proposed to guarantee the achievement of a public policy for the prevention and eradication of child labor. Thus, the major goal is to investigate the strategies of the PETI reordering from the experiences conducted in two municipalities in Southern Brazil with a high incidence of child labor, proposing mechanisms in order to implement integrated actions for the effectuation of public policies for prevention and eradication of child labor. The specific goals corresponding to each of the chapters. In the first, we study the social assistance rights as propulsive elements for the implementation of SUAS integrated public policies; in the second, the assumptions of the theory of integral protection, in order to identify subsidies for the substantiation of the fundamental rights of children and adolescents; the third chapter discourses on the international and national normative mark of child labor; the fourth chapter researches the PETI reordering in the decentralized management of public policies; and the fifth chapter presents the proposition of new describers for the strategic axes of reordering, specially a diagnostic model of child labor, considering three cycles of action that involves the identification of sources and databases, study of the local databases about child labor, and the analysis of local practices on routing the cases of child labor, as well as flows of public policies that establish the inter-sectoral coordination for prevention and eradication of child labor. The methodological research approach adopted was the hypothetical-deductive one, characterized by being an explicative and exploratory study. The purpose of this thesis was developed using bibliographic, documental, and field research techniques. The field research was conducted in the municipalities of Abelardo Luz (SC) and Arroio do Tigre (RS), using in-depth interviews and focus groups.

Keywords: Theory of Integral Protection. Public policies. Child. Adolescent. Child labor. Social assistance rights.

RESUMEN

El objeto de esta tesis es el reordenamiento del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) y las estrategias para la implementación de políticas públicas de asistencia social para niños y adolescentes. El problema guía de la investigación es: ¿cómo las estrategias propuestas por el reordenamiento del PETI se pueden implementar con las acciones integradas para la efectucción de las políticas públicas para la prevención y erradicación del trabajo infantil, para poder garantizar los derechos fundamentales de los niños y adolescentes, como se requieren las bases de la teoría de la protección integral y los parámetros del Sistema de Asistencia Social Unificada (SUAS), teniendo en cuenta las experiencias de los municipios identificados por el Censo/IBGE 2010 como de alta incidencia de trabajo infantil en Brasil? Como hipótesis al problema, cuestionamos la capacidad del modelo de reordenamiento propuesto para garantizar la implementación de una política pública para prevención y erradicación del trabajo infantil. En este sentido, se define como objetivo general investigar las estrategias del reordenamiento del PETI basado en las experiencias de dos municipios en el sur de Brasil con una alta incidencia de trabajo infantil, proponiendo mecanismos para permitir la implementación de acciones integradas para la efectucción de políticas públicas de prevención y erradicación del trabajo infantil. Los objetivos específicos corresponden a cada uno de los capítulos. En el primero, se estudian los derechos de asistencia social como elementos propulsores de implementación de políticas públicas integradas del SUAS; en el segundo, las premisas de la teoría de la protección integral, para identificar las subvenciones para la concreción de los derechos fundamentales de los niños y adolescentes; en el tercer capítulo se analiza el marco jurídico internacional y nacional del trabajo infantil; el cuarto inspecciona el reordenamiento del PETI en la gestión descentralizada de las políticas públicas; y el quinto capítulo presenta la proposición de nuevos descriptores para los ejes estratégicos del reordenamiento, en particular, un modelo de diagnóstico de trabajo infantil, teniendo en cuenta tres ciclos de acciones que implican la identificación de fuentes y bases de datos, estudio de las bases de datos locales sobre el trabajo infantil y el análisis de las prácticas locales de encaminamiento de casos de trabajo infantil, así como los flujos de políticas públicas que establecen la coordinación intersectorial para la prevención y erradicación del trabajo infantil. El enfoque metodológico de la investigación adoptado fue el hipotético-deductivo, se caracterizando como un estudio explicativo y exploratorio. El propósito de la tesis se ha desarrollado utilizando las técnicas de investigación de la literatura, documental y de campo. La investigación de campo se llevó a cabo en los municipios de Abelardo Luz (SC) y Arroio do Tigre (RS), a través de entrevistas en profundidad y grupos focales.

Palabras clave: Teoría de la Protección Integral. Políticas públicas. Niño. Adolescente. Trabajo infantil. Derechos de asistencia social.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 01 – Dados do trabalho infantil no Brasil	161
Gráfico 02 – Comparativo dos dados trabalho infantil PNAD 2013 e 2014	163
Gráfico 03 – Dados de trabalho infantil rural e urbano no Brasil	164
Gráfico 04 – Renda mensal auferida por crianças e adolescentes	164
Gráfico 05 – Trabalho infantil e questão étnico-racial	165
Gráfico 06 – Trabalho infantil e horas semanais trabalhadas	166
Gráfico 07 – Trabalho infantil e frequência escolar	167
Gráfico 08 – IDHM – Município de Abelardo Luz (1991-2000-2010).....	197
Gráfico 09 – População de 0 a 19 anos – Município de Abelardo Luz (2010).....	198
Gráfico 10 – Crianças e Adolescentes Ocupados (2010) Município de Abelardo Luz	199
Gráfico 11 – Crianças e adolescentes ocupados e sem frequência escolar – Abelardo Luz	199
Gráfico 12 – IDHM – Município de Arroio do Tigre (1991-2000-2010)	202
Gráfico 13 – População de 0 a 19 anos – Município de Arroio do Tigre (2010)	203
Gráfico 14 – Crianças e Adolescentes Ocupados (2010) Município de Arroio do Tigre	204
Gráfico 15 – Modalidades de Trabalho Infantil – Abelardo Luz.....	209
Fluxo 1 – Fluxograma integrado de identificação, notificação e encaminhamento do trabalho infantil	234
Fluxo 02 – Fluxograma de notificação e encaminhamento para rede atendimento dos casos de trabalho infantil.....	236
Fluxo 03 – Fluxograma de notificação e encaminhamento dos casos de trabalho infantil para o SUAS	238

LISTA DE ABREVIATURAS

- Abrinq** – Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos
- AMAI** – Associação dos Municípios do Alto Irani
- AMCSERRA** – Associação dos Municípios Centro-Serra
- ARISE** – Alcançando a Redução do Trabalho Infantil pelo Suporte à Educação
- CadÚnico** – Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal
- CEREST** – Centro de Referência em Saúde do Trabalhador
- CIT** – Comissão Intergestora Tripartite
- CLT** – Consolidação das Leis do Trabalho
- CNAS** – Conselho Nacional de Assistência Social
- CONAETI** – Comissão Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil
- CONANDA** – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
- CRAS** – Centro de Referência da Assistência Social
- CREAS** – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
- ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente
- FNPETI** – Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil
- FUNABEM** – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
- IBGE** – Instituto brasileiro de Geografia e Estatística
- IDH-M** – Índice Desenvolvimento Humano Municipal
- INPS** – Instituto Nacional de Previdência Social
- IPEC** – Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil
- LBA** – Legião Brasileira de Assistência
- LOAS** – Lei Orgânica da Assistência Social
- LOPS** – Lei Orgânica da Previdência Social
- MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- MDSA** – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
- MP** – Ministério Público
- MPT** – Ministério Público do Trabalho

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

PAEFI – (Serviço) de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos

PAI – Programa de Ações Integradas

PAIF – (Serviço) de Proteção e Atendimento Integral à Família

PBF – Programa Bolsa Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PGT – Procuradoria Geral do Trabalho

PL – Projeto de Lei

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PRONAGER – Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda

PSB – Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos

SINAN – Sistema de Informação de Agravos de Notificação

SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

SIPIA – Sistema de Informação para Infância e Adolescência

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único da Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
Capítulo 1	
OS DIREITOS SOCIAIS E A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOASSISTENCIAIS.....	24
1.1 A formação histórico-jurídica do Estado Social e a incorporação dos direitos sociais	25
1.2 Os direitos sociais e a teoria garantista	32
1.3 As origens da assistência social como promessa de direitos sociais.....	46
1.4 A Constituição Federal de 1988 e a assistência social no Brasil: um caminho a ser percorrido.....	54
Capítulo 2	
TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL: PARADIGMA DO DIREITO DE CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	65
2.1 Fundamentos da Teoria da Proteção Integral	65
2.2 Políticas públicas de atendimento: o Conselho de Direitos como base fundamental do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente	80
2.3 A política de proteção: o Conselho Tutelar como órgão de garantia dos direitos de crianças e adolescentes.....	93
2.4 A política de justiça dos direitos de crianças e adolescentes	100
Capítulo 3	
A PROTEÇÃO JURÍDICA CONTRA A EXPLORAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL	108
3.1 A proteção internacional contra a exploração do trabalho infantil	109
3.2 Os limites de idade mínima para o trabalho como proteção fundamental a crianças e adolescentes.....	117
3.3 A proteção estatutária contra a exploração do trabalho infantil.....	127
3.4 A proteção especial trabalhista contra a exploração do trabalho infantil	137
Capítulo 4	
O REORDENAMENTO DA POLÍTICA E DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL NO BRASIL.....	148
4.1 O trabalho infantil enquanto fenômeno multifacetário	149
4.2 O contexto da exploração do trabalho infantil no Brasil.....	160

4.3	A Política e o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil.....	168
4.4	O reordenamento do PETI na gestão descentralizada das políticas públicas de atendimento para crianças e adolescentes	185

Capítulo 5

ESTRATÉGIAS PARA CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL: SUBSÍDIOS A PARTIR DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS			195
5.1	O contexto dos municípios de Abelardo Luz/SC e Arroio do Tigre/RS		196
5.1.1	O contexto do município de Abelardo Luz.....		196
5.1.2	O contexto do município de Arroio do Tigre/RS		201
5.2	O reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil nos municípios pesquisados: contribuições das experiências locais		206
5.2.1	Percepções sobre o reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no município de Abelardo Luz –SC		208
5.2.2	Percepções sobre o reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no município de Arroio do Tigre-RS.....		213
5.3	As políticas públicas socioassistenciais para a prevenção e erradicação do trabalho infantil: mecanismos das ações estratégicas do PETI.....		217
5.3.1	Informação e mobilização		217
5.3.2	Identificação do trabalho infantil.....		219
5.3.3	Proteção social.....		225
5.3.4	Defesa e responsabilização		228
5.3.5	Monitoramento		230
5.4	A articulação intersetorial para a prevenção e erradicação do trabalho infantil: responsabilidades compartilhadas e os fluxos de políticas públicas.....		231
CONCLUSÕES			240
REFERÊNCIAS.....			245
Anexo I – CARTA DE ACEITE DA PESQUISA			266
Anexo II – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)			268
Anexo III – TERMO DE APROVAÇÃO DO COMITÊ DE ÉTICA – UNISC.....			271
Anexo IV – INSTRUMENTO DA PESQUISA: ENTREVISTAS E GRUPO FOCAL			275
ANEXO V – SIMBOLOGIA DOS FLUXOS.....			278

INTRODUÇÃO

O trabalho infantil no Brasil constitui, ainda, uma das principais violações aos direitos de crianças e adolescentes, apesar da redução significativa desde os anos de 1990, quando havia cerca de 9,6 milhões de crianças e adolescentes em situação de trabalho, para os atuais 3,3 milhões, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2015, quando verifica-se que desde de 2010 a redução nos indicadores foi pequena e em determinados estados os índices aumentaram.

O Censo do IBGE/2010 identificou que dos dez municípios com maior incidência de trabalho infantil no Brasil, seis estão no Rio Grande do Sul, três em Santa Catarina e um em Pernambuco. Quando considerados os 100 municípios brasileiros com maiores índices de crianças e adolescentes com idades entre 10 e 13 anos, 46 destes estão no Rio Grande do Sul e 30 em Santa Catarina. Cabe ainda destacar que, nos indicadores de Santa Catarina, a taxa de atividade no grupo de 10 a 13 anos é relativamente elevada, além de ter reduzido apenas mil casos de trabalho infantil nos últimos dez anos.

Os discursos justificadores do trabalho infantil é algo recorrente, reforçados pelos mitos culturais que integram um processo de aceitação dessa condição no contexto social, descaracterizando os prejuízos físicos, psicológicos e emocionais causados à criança e ao adolescente que laboram. O trabalho infantil na sociedade atual está associado a duas condições principais: a pobreza das famílias e a fatores culturais que normalizam o fato de que algumas crianças vivem sua infância enquanto outras não.

O Brasil conta com um ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional que proíbe qualquer trabalho antes dos 16 anos, ressalvada a condição de aprendiz a partir dos 14 anos, além de recepcionar duas convenções da Organização Internacional do Trabalho que estabelecem os limites de idade mínima para o trabalho e a vedação nas piores formas de trabalho. Contudo, apesar de esse conjunto de ordenamento ser essencial, é preciso ir além do campo normativo, pois o País tem o desafio das atuais políticas públicas para reduzir esses índices.

Antes mesmo de o Brasil ratificar a Convenção 138 da Organização Internacional do Trabalho, que estabelece aos países-membros o compromisso de criar uma política nacional que assegure a abolição do trabalho infantil, o País já

constituía o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), no ano de 1996, como primeira ação, dando especial atenção ao atendimento de crianças e adolescentes em serviços socioeducativos e à transferência de renda às famílias. O PETI foi de grande importância como política de atendimento a crianças, adolescentes e suas famílias, mas manteve-se limitado a caracterizar uma política pública mais que efetiva, que fosse além do atendimento.

O reordenamento do Programa Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), instituído pela Resolução 08 de 18 de abril de 2013, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a Resolução 05, de 12 de abril de 2013, da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) SNAS/MDS, promoveu uma mudança significativa na política de prevenção e erradicação do trabalho infantil, ampliou o conjunto de responsabilidades e deixou de ser apenas uma ação de atendimento de crianças, adolescentes e suas famílias na assistência social para promover um conjunto de ações intersetoriais integradas e articuladas.

O conceito de reordenamento envolve a promoção de um conjunto de ações intersetoriais integradas e articuladas para erradicar o trabalho infantil, estruturadas em cinco eixos: 1) Informação e mobilização; 2) Identificação do trabalho infantil; 3) Proteção social a crianças, adolescente e suas famílias; 4) Defesa e Responsabilização dos casos de exploração de trabalho infantil; e 5) Monitoramento das políticas públicas locais. O reordenamento (PETI) pode se constituir como um avanço na concretização de ações articuladas para prevenir e erradicar o trabalho de crianças e adolescentes.

O tema de pesquisa desta tese tem como foco o reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e as estratégias para concretização de políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescentes no Brasil a partir de experiências locais de ações integradas e intersetoriais para prevenção e erradicação do trabalho infantil.

A pesquisa levou em consideração o espaço temporal do período compreendido entre 2013 e 2016, quando os municípios brasileiros com alta incidência de trabalho infantil fizeram a adesão ao reordenamento do PETI, assumindo o compromisso de instituir novas estratégias e ações intersetoriais para a garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes e a proteção contra a exploração de todas as formas de trabalho infantil.

O estudo parte do seguinte problema de pesquisa: Como as estratégias, do reordenamento do PETI podem ser implementadas com ações integradas para a efetivação de políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil, que sejam capazes de assegurar os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, conforme estabelecem os fundamentos da teoria da proteção integral e os parâmetros do Sistema Único de Assistência Social, considerando as experiências dos municípios identificados pelo Censo/IBGE 2010 como de alta incidência de trabalho infantil no Brasil?

Para responder ao problema de pesquisa, foram delineadas duas hipóteses ao estudo: 1) As políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil, de acordo com os fundamentos da teoria da proteção integral e os parâmetros do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) podem ser implementadas através de mecanismos de mapeamento e diagnóstico local do trabalho infantil; instituição de sistemas integrados de notificação, encaminhamento; articulação intersetorial e interinstitucional para prevenção e erradicação do trabalho infantil; ampliação do universo informacional sobre as causas e consequências do trabalho infantil; modificação nas formas de cofinanciamento das políticas socioassistenciais; construção de fluxos com vistas a garantir o atendimento integral de crianças e adolescentes no conjunto de políticas públicas municipais. 2) As ações de prevenção erradicação do trabalho infantil no Brasil têm-se mostrado suficientes, uma vez que os indicadores sociais apresentam redução do número de crianças e adolescentes trabalhando no Brasil. O reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), a partir dos seus cinco eixos estratégicos: informação e mobilização; identificação; proteção; defesa e responsabilização; e monitoramento, são suficientes para prevenir e erradicar o trabalho infantil. No entanto, as ações para prevenir e erradicar o trabalho infantil podem ser prejudicadas apenas pela ausência de cofinanciamento das políticas socioassistenciais.

Para tanto, o objetivo geral é investigar as estratégias do reordenamento do PETI, a partir das experiências de dois municípios do sul do Brasil, com alta incidência de trabalho infantil, propondo mecanismos que permitam a implementação de ações integradas para a efetivação de políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil.

Para contemplar a dimensão geral, foram definidos cinco objetivos específicos: estudar os direitos socioassistenciais como elementos propulsores da construção de políticas públicas integradas a partir do Sistema Único de Assistência Social; analisar os pressupostos da teoria da proteção integral visando identificar subsídios para concretização dos direitos fundamentais no contexto do sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente; definir os limites conceituais sobre a proteção jurídica contra a exploração do trabalho infantil no Brasil no marco normativo nacional e internacional; pesquisar o reordenamento da Política e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no Brasil no contexto do Sistema Único de Assistência Social e na gestão descentralizada das políticas públicas de atendimento a crianças e adolescentes; propor mecanismos de efetivação das estratégias do reordenamento do PETI para concretização das políticas públicas para crianças e adolescentes, a partir das experiências de dois municípios com alta incidência de trabalho infantil, na construção de fluxos e de encaminhamentos, considerando as práticas de mapeamento e diagnóstico local; instituição de sistemas integrados de notificação, articulação intersetorial e interinstitucional; ampliação do universo informacional e as formas de cofinanciamento das políticas socioassistenciais para prevenção e erradicação do trabalho infantil.

A tese ora apresentada sugere um diálogo da política de assistência social brasileira, em sua nova conjuntura a partir do Sistema Único de Assistência Social, entrelaçando o tema trabalho infantil, tendo em vista que o País reordenou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, elencando cinco linhas de ações estratégicas, buscando atingir as metas pactuadas no Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, que pretende a erradicação das piores formas de trabalho até 2016 e todas as demais até 2020.

Daí a importância do estudo que analisa as estratégias de articulação intersetorial para a erradicação do trabalho infantil no contexto geral das políticas públicas articuladas com a assistência social para a garantia de proteção e efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente.

A adoção do marco teórico da teoria da proteção integral, que se constitui em pressuposto teórico que será sustentado na tese com base no Direito Criança e do Adolescente, se dá em razão das seguintes necessidades: a) embora o sistema jurídico brasileiro já tenha adotado os princípios e regras da teoria da proteção integral,

ainda vigora, no cotidiano dos operadores jurídicos e dos profissionais da rede de atendimento, uma cultura política fundada nas concepções da doutrina da situação irregular, o que compromete a efetividade das políticas públicas; b) a teoria da proteção integral tem se constituído como marco teórico principal das principais teses no campo do Direito da Criança e do Adolescente no Brasil, mas sua organização sistemática não é pacífica entre os diversos autores da área, que divergem sobre seus princípios estruturantes e concretizantes refletindo em compreensões distintas sobre as atribuições e competências no Sistema de Garantias de Direitos, sendo necessária a problematização das concepções para a compreensão de suas consequências a partir dos fundamentos jurídicos e políticos comuns.

A tese alinha-se diretamente com a proposta do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISC, pois, estudou a política pública de erradicação do trabalho a partir do reordenamento do PETI, apontando novos subsídios para sua efetiva implementação, em especial no que tange aos fluxos. Portanto, está em conformidade com eixo temático – Diversidade e Políticas Públicas, bem como fortemente vinculado à área de concentração do Programa Direitos Sociais e Políticas Públicas.

A tese ainda se articula ao Grupo de Pesquisa “Princípios do Direito Social”, coordenado pelo prof. Dr. Raimar Rodrigues Machado, tendo como ponto justificador criar subsídios, apontar caminhos, bem como fundamentar a construção de referenciais teóricos aptos à concretização da cidadania no tocante à proteção jurídico-institucional nas relações de trabalho.

Para garantir o ineditismo do trabalho, pesquisou-se junto ao banco de tese Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)¹, na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação e Tecnologia e no site Domínio Público as teses defendidas entre os anos de 1987 e 2015. Ao realizar a pesquisa, utilizou-se os seguintes termos: “trabalho infantil”, “trabalho da criança”, “Programa de Erradicação do Trabalho Infantil”, “PETI” e “trabalho do menor”².

¹ A CAPES está atualizando seu banco de busca, disponibilizando apenas as teses e dissertações dos anos de 2011 e 2012. No entanto, foi possível realizar uma busca mais qualificada junto à Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia.

² Utilizou-se a busca pela terminologia “menor”, uma vez que as bases de pesquisas ainda a registram como palavras-chave, no entanto, não foi encontrada nenhuma tese com este termo.

Foram identificadas 43 teses, sendo que cinco versavam sobre o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), das quais duas do Serviço Social referentes aos anos de 2004 e 2005, discutindo o olhar das famílias sobre o programa de atendimento; uma em Ciências Sociais em 2011, que também discutia a percepção das famílias camponesas sobre o PETI; uma da Psicologia em 2013, que avaliou o PETI sob a perspectiva dos usuários e agentes; e uma tese em Administração em 2014 que estudou os fatores associados aos limites do PETI.

Cumprе salientar que há três teses defendidas no Direito: uma sobre Trabalho Infantil Doméstico (2006) e outra sobre trabalho infantil no contexto social e normativo do Mercosul (2004), ambas defendidas na UFSC. A terceira tese foi defendida em 2015, na UNISC, e aborda o trabalho infantil nos meios de comunicação.

O diferencial da presente proposta de tese incide no reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, realizado no ano de 2013. Das cinco teses defendidas sobre o PETI, em todas as áreas, observa-se que tratam o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil apenas como política de atendimento instituída em 1996 no Brasil e que perdurou neste modelo nos municípios até 2013. Com a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o atendimento a crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil foi substituído pelo programa de atendimento do PETI e inserido no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, alocando-o em Centro de Referências de Assistência Social. Portanto, o PETI, até 2013, atuava em três linhas: a transferência de renda, o atendimento socioeducativo e o acompanhamento às famílias.

Neste sentido, reafirma-se o ineditismo desta tese, uma vez que não há nenhum estudo sobre o tema realizado após o reordenamento do PETI. Além disso, esta proposta tem como diferencial a pesquisa de campo, o que pode fornecer subsídios importantes para a compreensão dos avanços e obstáculos na execução das políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil no Brasil e as estratégias que potencialmente podem ser construídas visando à qualificação das políticas públicas, preocupação essencial do Programa de Pós-Graduação - Doutorado em Direito da UNISC.

O percurso metodológico da pesquisa adotado foi o hipotético-dedutivo, caracterizando-se por ser um estudo explicativo e exploratório, possibilitando conhecer a realidade, produzindo conhecimento e contribuindo na elaboração e

adaptação de uma política de erradicação do trabalho infantil no Brasil. Segundo Gil (2008), o caráter exploratório “contempla a análise bibliográfica e entrevistas com pessoas que vivenciam no seu cotidiano sobre o assunto a ser problematizado, com vistas a aprimorar ideias e compreender o fenômeno a ser estudado”.

O método de procedimento foi o analítico, por meio do qual se buscou compreender determinadas condições, instituições, grupos ou comunidades com a finalidade de obter generalizações.

A tese foi desenvolvida utilizando-se técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A pesquisa documental foi realizada junto às bases de dados da Organização Internacional do Trabalho, Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI) e Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (MDS) e no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A pesquisa bibliográfica foi realizada junto à biblioteca da Universidade de Santa Cruz do Sul, Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre Criança e Adolescente (NECA), Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI), Banco de Teses de Dissertações da CAPES, do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), a base de dados do *Scielo* e do Portal Periódicos da CAPES, bem como as publicações sobre o tema trabalho infantil nas revistas brasileiras qualificadas no *Qualis*. Também foram consultadas bibliotecas internacionais de referência sobre o tema, tal como o *International Research on Working Children* (IREWOC), da Universidade de Amsterdam/Holanda.

A pesquisa de campo teve por objetivo identificar as práticas locais na execução do reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), considerando os cinco eixos estratégicos no contexto da articulação interinstitucional das políticas públicas para a prevenção e erradicação do trabalho infantil: informação e mobilização; identificação; proteção social; defesa e responsabilização; e monitoramento no contexto da articulação interinstitucional das políticas públicas para a prevenção e erradicação do trabalho infantil.

Neste sentido, definiu-se os dois municípios a serem pesquisados: Abelardo Luz (SC) e Arroio do Tigre (RS). A seleção dos municípios levou em consideração a adesão ao reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o

fato de estarem entre os cem primeiros municípios brasileiros com os maiores indicadores de trabalho infantil, bem como suas características em termos de estrutura física e populacional. Além da elevada incidência de trabalho infantil (Censo/IBGE/2010), a escolha destes municípios transcorre da necessidade de verificação do impacto do reordenamento das políticas públicas justamente nos locais onde historicamente as políticas de enfrentamento ao trabalho infantil demonstram-se mais fragilizadas. Também se verifica que nesses dois municípios há um conjunto de ações para prevenção e erradicação do trabalho infantil que foram implantados a partir de 2013.

Os instrumentos utilizados para a realização da pesquisa envolveram: entrevistas semiestruturadas e grupos focais com vistas a compreender as ações e procedimentos existentes para a erradicação do trabalho infantil no município. As entrevistas foram realizadas com os seguintes atores sociais: Coordenadores (as) Municipais do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Coordenador do Programa ARISE - Alçando a Redução do trabalho Infantil pelo Suporte à Educação, no município de Arroio do Tigre (RS), programa em execução apenas neste município.

Para realização das entrevistas, utilizou-se a técnica de entrevista em profundidade. Nela, o pesquisador deve ter um rico conhecimento no tema, para compreender, assimilar e explorar outras categorias de análise que possam surgir durante a entrevista.

Para Oliveira, Martins, Vasconcelos (2012), a utilização da técnica de entrevista em profundidade na “pesquisa qualitativa deve ser apreciada e valorizada, considerando a riqueza de informações que podem ser obtidas e a possibilidade de ampliar o entendimento dos objetos investigados através da interação entre entrevistados e entrevistador”.

As vantagens desta técnica estão na possibilidade de o entrevistador dar novos direcionamentos à entrevista sem seguir um padrão predeterminado, ter compreensão profunda das atitudes, valores e opiniões do entrevistado, bem como a possibilidade de transformar o ambiente da entrevista em diálogo, que possibilite as respostas mais seguras e honestas (DUARTE, 2005).

No município de Abelardo Luz/SC, a entrevista em profundidade foi realizada no dia 08 de agosto de 2016, na sede do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), com a coordenação do Programa de Erradicação do

Trabalho Infantil e assessoria técnica do Plano Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil. No município de Arroio do Tigre-RS, as entrevistas aconteceram no dia 17 de agosto de 2016, na Secretaria Municipal de Assistência Social, com a coordenação do PETI, uma assistente social e uma psicóloga do município. No dia 22 de agosto de 2016 foi realizada entrevista com a coordenação do Programa Alçando a Redução do Trabalho Infantil pelo Suporte à Educação (ARISE), em execução apenas neste município gaúcho. As entrevistas buscaram compreender as etapas de execução do reordenamento do PETI e a dinâmica do trabalho infantil e sua superação no município.

No segundo momento, aplicou-se como técnica de pesquisa o grupo focal, que é caracterizado por entrevistas grupais, tendo por objetivo a comunicação e interação entre os sujeitos, como objetivo de reunir informações que possam proporcionar a compreensão de percepções sobre determinado tema. O grupo focal foi realizado com membros da Comissão Municipal do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

O grupo focal foi realizado, no dia 09 de agosto de 2016, apenas com a Comissão Municipal do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil do município de Abelardo Luz-SC, pois o município de Arroio do Tigre-RS ainda não havia instalado a comissão intersetorial do PETI. Participaram do grupo focal seis representantes da Comissão Municipal do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil de Abelardo Luz. O encontro durou aproximadamente quarenta minutos, e as discussões permearam em três temáticas: o trabalho infantil no município, papel da comissão do PETI e as ações do reordenamento do PETI, ocasião em que foi possível descobrir as percepções sobre a dinâmica do trabalho infantil e desafios para solucioná-lo.

A pesquisa de campo atendeu a todos os requisitos do Comitê de Ética de Pesquisa da Universidade de Santa Cruz do Sul, tendo recebido aprovação do Parecer n. 1.589.592, disponível no anexo.

A tese está estruturada em cinco capítulos. O primeiro, intitulado “Os direitos sociais e a efetivação de políticas públicas socioassistenciais”, estrutura a construção histórica da formação do Estado social como elementos propulsor à emergência dos direitos sociais a partir das lutas contra o absolutismo.

Apesar de o Brasil não estruturar um modelo de Estado de bem-estar, foram instituídos direitos sociais na Constituição da República Federativa do Brasil. Destaca-

se neste processo de garantia de direitos a incorporação pelo Estado das políticas públicas socioassistenciais.

No segundo capítulo, “Teoria da proteção integral: paradigma do direito de criança e do adolescente”, estabelecem-se os pressupostos que marcam o direito de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, demonstrando a total ruptura com doutrinas menoristas. A construção do sistema de garantia de direitos, com origem no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, possibilitou a estrutura tripartite de responsabilidade compartilhada entre família, Estado e sociedade, além instituir um sistema de política de atendimento, proteção e justiça, com órgãos que atuaram diretamente para assegurar os direitos humanos fundamentais a crianças e adolescentes.

No terceiro capítulo, “A proteção jurídica contra a exploração do trabalho infantil”, descrevem-se os marcos normativos internacionais, em especial os tratados e convenções incorporados pelo País ao ordenamento interno. Analisa-se a compreensão dos limites de idade mínima para o trabalho, em especial os projetos de lei que tramitam nas duas casas do Congresso Nacional, e a violação da teoria da proteção integral. De igual modo, procurou-se demonstrar as revogações de dispositivos definidos nas normas infraconstitucionais, pois afrontam a dimensão protetiva constitucional à criança e ao adolescente.

No quarto capítulo, “O reordenamento da política e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no Brasil”, estudam-se as causas e as consequências do trabalho do infantil, bem como suas implicações sociais, jurídicas e políticas, representando um fenômeno multifacetário. A partir disso, a necessária apreciação dos dados trabalho infantil no contexto brasileiro serviu de subsídio à compreensão da dinâmica. Apesar dos dados significativos de trabalho infantil, o embrião da Política e do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil surge apenas na década de 1990, e sua reformulação vai acontecer com o reordenamento do PETI, em 2013.

O quinto capítulo “Estratégias para concretização de políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil: subsídios a partir dos municípios pesquisados”, apresenta como proposta novos descritores para os eixos estratégicos do reordenamento, em especial um modelo de diagnóstico de trabalho infantil considerando três ciclos de ações que envolvem a identificação de fontes e bases de dados, estudo das bases locais de dados sobre trabalho infantil e a análise das

práticas locais de encaminhamento dos casos de trabalho infantil. Além disso, construiu-se três fluxos de políticas públicas que estabelecem a articulação intersetorial para a prevenção e erradicação do trabalho infantil.

Por fim, resta considerar que a implementação de um sistema de notificação integrado pelos órgãos do Sistema de Proteção, Controle e Fiscalização constitui-se de ferramenta para a gestão adequada ao controle e avaliação da capacidade do sistema de garantias de direitos e das políticas públicas de atendimento em garantir o atendimento integral à criança e ao adolescente, assegurando-lhes a proteção contra toda forma de exploração do trabalho infantil, responsabilidades compartilhadas e indispensáveis de famílias, sociedade e Estado.

Capítulo 1

OS DIREITOS SOCIAIS E A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOASSISTENCIAIS

Este capítulo apresenta a construção do Estado Social e a incorporação dos direitos sociais, bem como seu esboço à introdução da assistência social e sua transformação enquanto direito socioassistencial que impulsionou a construção de políticas públicas integradas a partir do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Neste sentido, entender a incorporação dos direitos sociais no ordenamento jurídico implica desvelar a história das lutas sociais e suas nuances com as rupturas dos modelos de Estado e valores sociais. A caracterização do Estado Social formulou as diretrizes para o enfrentamento da questão social.

A emergência dos direitos sociais resulta, portanto, de conflitos que possibilitaram a constituição de normativas, as quais gradativamente recepcionaram a dimensão de um Estado Democrático e de Direito, que passa a reconhecer os direitos fundamentais sociais para o exercício da dignidade humana e a efetiva cidadania. Contudo, sua aplicação ainda gera conflitos em termos de direito prestacional, em razão de sua natureza formal e material.

Reafirmando o compromisso com os direitos fundamentais sociais elencados na Constituição Federal de 1988, a teoria garantista ampara os elementos essenciais ao reconhecimento da teoria da proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes e dos direitos socioassistenciais.

No Brasil, a política de proteção socioassistencial ocorreu lentamente. A história brasileira demonstrou a marca caritativa, aliada a um sistema de controle sobre as famílias pobres, que permeou praticamente todo século XX. É, contudo, com o processo de redemocratização, no fim do século XX, que se abrem os caminhos que serão percorridos para a incorporação dos direitos socioassistenciais, baseados por princípios universalistas do direito à proteção social e participação, incorporando uma Política Nacional de Assistência Social promotora de acesso a bens e serviços.

Essa política foi o parâmetro para a construção do Sistema Único de Assistência Social, afiançado por níveis de proteção social básica e especial na atenção a crianças, adolescentes e suas famílias, constituindo-se como um direito do cidadão e um dever do Estado.

1.1 A FORMAÇÃO HISTÓRICO-JURÍDICA DO ESTADO SOCIAL E A INCORPORAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

A emergência dos direitos sociais ocorre junto às revoluções burguesas, mais especificamente em momento posterior à incorporação dos direitos civis e políticos por estas, em seus documentos normativos, sejam eles declarações de direitos ou constituições no sentido moderno. Destacam-se, neste sentido, a Revolução Americana, com dois documentos normativos paradigmáticos, a Declaração de Direito dos Povos da Virgínia e a própria Declaração de Independência, ambas de 1776, a Constituição Norte-americana de 1787, e a Revolução Francesa, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Este último documento, salienta-se, serviu de base tanto para a primeira Constituição francesa, em 1848, como foi parâmetro para a Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas, de 10 de dezembro de 1948 (BOBBIO, 1992).

Ambas as fontes normativas, inauguradoras da concepção dos direitos humanos e do constitucionalismo, primaram – até mesmo pelo contexto social e político que rompeu com o absolutismo reinante – pela tutela das liberdades individuais, manifestadas na forma de direitos civis e políticos capazes de garantir a dignidade dos cidadãos perante o poder do Estado. Esses documentos acabaram por impor um dever de abstenção por parte do Estado, de forma a não intervir na esfera da liberdade individual, garantindo a vida, a segurança, a propriedade, a igualdade formal, o direito de participação política, ou seja, os chamados direitos humanos e fundamentais de primeira dimensão. Alia-se a essa conquista a ideia universalista, por meio da qual tais direitos são garantidos a todos (COUTO, 2010).

Conhecer como se deu a fase inicial do surgimento dos direitos humanos e fundamentais é relevante para a compreensão da consolidação dos direitos sociais em âmbito internacional de proteção. Em que pese um dos lemas da Revolução Francesa sustentar-se na ideia da igualdade, a partir da crise social ocorrida como consequência da Revolução Industrial, do capitalismo fortalecido naquele contexto e da pressão das massas vulnerabilizadas por essa crise, aliada às críticas dos revolucionários jacobinos franceses a partir do século XVIII e às críticas socialistas a partir do século XIX, generalizou-se um significativo apelo pela igualdade material que deveria ser consolidada por meio do reconhecimento de direitos sociais por parte do Estado, direitos estes aptos a promover condições mínimas de sobrevivência (BOBBIO, 1992).

O alicerce dos direitos sociais como fonte das relações entre Estado e sociedade está associado a um projeto de Estado Social, caracterizado como uma nova dimensão para o enfrentamento da questão social e aliado às conquistas dos direitos civis e políticos. Tais direitos disseminam-se a partir dos séculos XVII e XVIII na luta contra o absolutismo (COUTO, 2010).

Embora a conquista por direitos inicialmente possa apresentar uma ordem cronológica, não é possível afirmar sua linearidade em seu tempo e nos países, pois tais eventos pressupõem a sua vinculação à ideia de cidadania. Marshall (1967, p. 76) destaca que a cidadania está atrelada à presença dos direitos, “um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao seus *status*”.

Compreender a ausência ou a insuficiência de políticas sociais públicas que garantam direitos sociais requer alguns pressupostos diferenciadores dos modelos de Estado liberal e Estado social. Nesta perspectiva, considerando a base criticista kantiana da filosofia na modernidade que toma a liberdade como valor intrínseco ao homem e postulado da racionalidade prática (KANT, 2005), têm-se lançadas as bases de apoio do liberalismo estatal, que se materializa efetivamente no século XVII, como Estado liberal, com a Revolução Gloriosa inglesa³ e com a Revolução Francesa em 1789, tendo esta última se constituído na mais influente para o século XVIII, por ter inaugurado uma nova ordem política, filosófica, social e econômica, acarretando a ascensão tanto da burguesia quanto do ideário sustentador do Estado liberal, quais sejam, (1) a liberdade⁴, pautada em Kant (2005), e (2) a separação de poderes⁵, demonstrada na obra “O espírito das leis”, de Montesquieu (2008).

³ A revolução contra Jaime II, em 1688, foi chamada de Gloriosa, porque dela resultou a criação de um parlamento que deveria ser ouvido pelo rei sobre os assuntos do governo e aceitação da ideia de dissidência religiosa. Dessa forma, procuravam limitar o poder do rei e da Igreja. A vitória dos revolucionários fez com que a Inglaterra fosse conhecida como berço das ideias liberais e assim permanecesse até um século após, quando, na França, em 1789, eclodiu a Revolução Francesa (COUTO, 2010, p. 39).

⁴ Liberdade no sentido de autonomia da vontade com responsabilidade, que atende às leis morais e à razão pura universal. Manifesta-se no imperativo categórico: “Age por forma a que uses a humanidade, quer na tua pessoa como de qualquer outra, sempre ao mesmo tempo como fim, nunca meramente como meio.” (KANT, 1980)

⁵ O autor, na obra *O Espírito das Leis*, estabelece a referida teoria, ao afirmar a existência de três tipos de manifestações do poder em cada Estado: o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário. Todos possuem respectivamente, nessa teoria, as atribuições de criar as leis, administrar e julgar. Esta separação se mostra necessária, na concepção de Montesquieu, para garantir a vida

Origina-se ainda da Revolução Francesa o chamado Terceiro Estado como representativo das aspirações burguesas, e também o Direito, tido com moderno, cujo ponto de destaque insere-se na proclamação do caráter inato e universal dos direitos do homem baseados na racionalidade, enquanto obra do Estado e da sociedade.

Dentre as concepções que se fizeram destaque (liberdade, igualdade e fraternidade), extraiu-se a autonomia privada como valor absoluto e, como consequência, certo sentimento contrário a intervenções por parte do Estado. O Estado liberal surgia como a contraposição entre indivíduo e Estado absolutista.

Nos ideais do liberalismo, dois conceitos são fundantes: a autonomia e a liberdade. A autonomia refere-se ao ato de ser livre de qualquer forma de coerção e que as escolhas individuais não sejam impedidas por instituições ou por outro homem, materializando-se por meio do exercício de liberdades. Já a liberdade⁶ abarca uma certa dicotomia entre liberdade negativa e positiva. Para Couto (2010, p. 40), “a liberdade negativa traduziu-se pela não-interferência. Já a positiva está vinculada à ideia de decisão com autonomia. Enquanto a negativa representa *liberdade de*, a positiva representa *liberdade para*, [...]”, colocadas no mesmo patamar da autodeterminação (COUTO, 2010).

Com esses pressupostos se idealizava o Estado mínimo aliado ao Estado máximo de bem-estar comum, que era entendido como oriundo da livre-iniciativa. No entanto, esse Estado era formado a partir da burguesia, dessa única classe, restando a exclusão dos trabalhadores contraditoriamente tão necessários ao modelo econômico capitalista que imperava. Este fato acabou por causar a primeira crise do Estado liberal (COUTO, 2010).

Os ideais da Revolução Francesa não se materializaram para todos, pois a liberdade era privilégio apenas dos donos dos meios de produção, ou seja, da burguesia⁷. No tocante à fraternidade, ela não alcançava a situação de miséria em

e a liberdade do cidadão, de forma que não se sinta ameaçado pela concentração tirânica de poder nas mãos do mesmo homem ou de um único poder (MONTESQUIEU, 2008, p. 167-178).

⁶ As três escolas de pensamento liberal – a francesa, a inglesa e a alemã – apresentam formas de definir a liberdade que as tornam peculiares. Para os franceses, liberdade significa autodeterminação; para os ingleses, ausência de coação; e para os alemães, além de representar liberdade política, significa a realização da autotelia, ou seja, a realização pessoal por meio do desdobramento do potencial humano (COUTO, 2010, p. 41).

⁷ A título de exemplo, cita-se o sufrágio censitário estabelecido na primeira Constituição francesa em 1791, típico do caráter burguês e que muitos ainda hoje defendem quando os resultados das urnas não os satisfazem. Notadamente, sempre que os representantes eleitos são oriundos da classe trabalhadora e não do capital, a defesa do voto censitário mostra-se explícita.

que vivia a classe operária, reduzindo-se à mera caridade. O Estado naquele contexto era capaz apenas de assegurar o exercício da liberdade mediante o emprego de mecanismos para garantir condições, primeiramente jurídicas, e conseqüentemente políticas, econômicas e sociais. A partir deste prisma, o Estado liberal inicia seu processo de transformação para Estado social, que garantirá os direitos do homem, oriundos da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (VIEIRA, 2004).

Neste sentido, o Estado social surge como forma de se repensar os pressupostos do Estado liberal, colocando entre os seus princípios de origem e os estruturadores, o princípio da socialidade⁸, cuja diretriz é o reconhecimento e a garantia de implementação dos direitos sociais. Há que se considerar que, para a materialização do objetivo desse princípio, torna-se necessária a articulação dos direitos postos com a intervenção econômica (CANOTILHO, 2006).

Aliás, segundo Bobbio (2004, p. 42), “a oposição quase secular contra a introdução dos direitos sociais foi feita em nome do fundamento absoluto dos direitos de liberdade. [...] não é apenas uma ilusão; é também pretexto para defender posições conservadoras”.

Na definição de Estado Social, Bonavides (2007) percebe de maneira inequívoca que o Estado social influencia diversos setores da sociedade e, desta forma, garante os direitos de segunda dimensão, sendo eles os direitos sociais, econômicos e culturais. O autor defende esse modelo como ideal, tendo em vista que, sob pressão das massas e suas reivindicações, seja no Estado constitucional ou fora dele, acaba por garantir direitos aos trabalhadores, educação, previdência, intervém na economia, pauta os salários, manipula a moeda, regulamenta preços, combate ao desemprego, protege aqueles que padecem de doenças, fornece casa própria tanto ao trabalhador quanto ao burguês, controla o exercício das profissões, compra a produção, financia as exportações, promove a concessão de crédito, institui comissões de abastecimento, atende às necessidades de natureza individual, enfrenta crises econômicas, retira a sociedade da, até então, dependência da iniciativa privada e a coloca na dependência de seu poder econômico, político e social.

⁸ O princípio da socialidade se revela na prevalência dos valores coletivos sobre os individuais, e da revisão dos direitos e deveres dos cinco principais personagens do direito privado tradicional: “o proprietário, o contratante, o empresário, o pai de família e o testador” (MARTINS-COSTA; BRANCO, 2002, p. 49).

As condições consideradas básicas para que o Estado social cumpra o que pretende de maneira satisfatória, de acordo com Canotilho (2006, p. 147), são as provisões financeiras suficientes por parte dos cofres públicos, o que necessariamente requer a eficiência do sistema fiscal; a estruturação das despesas públicas orientadas para o financiamento dos serviços sociais e investimentos produtivos (despesas sociais e despesas produtivas, respectivamente); o orçamento público equilibrado apto a assegurar o controle do déficit das despesas públicas e que evite, caso haja um déficit elevado, que ele tenha reflexos negativos tanto na inflação quanto em termos de valores monetários e taxas de crescimento do rendimento nacional de valor médio ou elevado.

Contudo, a existência concomitante de todas essas condições apontadas por Canotilho (2006) não é facilmente verificada na maioria dos países. Aqueles tidos como no ápice do desenvolvimento econômico ideal, mesmo que tenham atingido cumulativamente todas as condições, ainda encontraram dificuldades na garantia de direitos sociais. Para os países considerados em desenvolvimento, essas dificuldades são mais consistentes, tendo em vista o crescimento incontrolável das despesas referentes aos serviços públicos vinculados a direitos sociais, às crises fiscais que os atingem com mais regularidade e comprometem a existência do próprio Estado social.

Para Bonavides (2007, p. 10), considerando as atividades típicas de um Estado social, há que se considerar as dificuldades da implantação desse modelo no Brasil, ao contrário da situação dos Estados europeus, pois aqui ele ainda se caracteriza como chave para a crise institucional.

Há que se salientar, neste contexto, as medidas políticas de proteção e assistência ao trabalhador. Elas buscaram reconstruir a economia pela geração de emprego, renda, por meio da interferência do Estado que atuou em ações de políticas sociais, caracterizando o então Estado de bem-estar social ou *Welfare State*. O “Estado de bem-estar social sucede o Estado liberal, intervindo por meio de políticas públicas no mercado a fim de assegurar aos seus cidadãos um patamar mínimo de igualdade social e um padrão mínimo de bem-estar” (COELHO, 2009, p. 88).

Esping-Andersen (1991), ao categorizar a dimensão *do Welfare State*, manifesta-se dizendo que processo de desmercadorização/desmercantilização⁹, na

⁹ A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102).

garantia da universalização aos direitos sociais, não está atrelada apenas às estruturas econômicas, mas também à dimensão política, que implica a capacidade de os sujeitos acessarem os serviços.

A mera presença da previdência ou da assistência social não gera necessariamente uma desmercadorização significativa se não emanciparem substancialmente os indivíduos da dependência do mercado. A assistência aos pobres pode oferecer uma rede de segurança de última instância. Mas quando os benefícios são poucos e associados a estigma social, o sistema de ajuda força todos, a não ser os mais desesperados, a participarem do mercado. Era exatamente esta a intenção das leis de assistência aos pobres do século XIX na maioria dos países. Da mesma forma, os primeiros programas de previdência social foram deliberadamente planejados para maximizar a atuação no mercado de trabalho. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102)

O Estado de bem-estar, inserido no modelo de Estado social, caracteriza-se pelo processo de formulação dos serviços e política de proteção social, aparecendo com maior expressão após 1940, ou seja, no pós-Segunda Guerra Mundial. No entanto, o processo de desmercadorização manifesta-se de modo distinto no *Welfare State* europeu, pois sua demonstração apareceu categorizada por três modelos, o liberal, o conservador corporativista e o social democrata.

Nesta perspectiva, para Esping-Andersen (1991, p. 108), no modelo liberal, quando se trata de assistência social, verifica-se uma estreita relação entre direitos e desempenho laboral, sendo os direitos fortemente vinculados à comprovação da necessidade econômica. No entanto, a exigência de comprovação por meio de atestado, da situação de pobreza, e ainda, de maneira constante, o número reduzido de benefícios disponíveis, acabam por limitar o potencial processo e efeitos da desmercadorização, resultando, contraditoriamente, no fortalecimento do mercado ao promover a lógica liberal em que todos, exceto aqueles que fracassaram no mercado (os necessitados, vulneráveis economicamente), são encorajados a buscar na iniciativa privada os benefícios e serviços de que necessitam.

No modelo de *Welfare State*, chamado de conservador corporativista, há a adoção da previdência social estatal, na qual se inserem direitos sociais amplos. Pela própria caracterização típica dos meios de organização e financiamento da previdência nos países que adotam esse modelo, verifica-se que ele não assegura de maneira automática a desmercadorização, tendo em vista os critérios para se fazer jus aos benefícios, suas leis regulamentadoras e as contribuições como contrapartida por parte de quem almeja alcançá-los, o que implica o reconhecimento de que

dependem de trabalho e de emprego. Ou seja, “não é a mera presença de um direito social, mas as regras e pré-condições correspondentes que ditam a extensão em que os programas de bem-estar social oferecem alternativas genuínas à dependência em relação ao mercado.” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 103).

Já o modelo Beveridge de benefício aos cidadãos, ou modelo social democrata de Estado de bem-estar social, apresenta-se, em um primeiro momento, como aquele com o maior potencial “desmercadorizante”, ao oferecer benefícios básicos de maneira igualitária a todos, sem qualquer distinção relativa a ganhos, atuação e desempenho no mercado ou, ainda, que haja contribuições como contrapartida para a concessão de direitos. Nesse sentido, Esping-Andersen (1991, p. 103) concorda que esse modelo se apresenta como mais solidário, o que não o torna, necessariamente, desmercadorizante, considerando que a qualidade dos benefícios ofertados raramente cria opções reais ao trabalho.

Neste contexto, os modelos de *Welfare State* desmercantilizados são recentes. Ao definir os elementos necessários mínimos a este modelo, Esping-Andersen (1991, p. 104) destaca “a liberdade dos cidadãos, e sem perda potencial de trabalho, rendimentos ou benefícios sociais, de parar de trabalhar quando acham necessário”, forma que ocorreu em maior grau no modelo escandinavo e em menor grau nos anglo-saxões.

No Brasil, não se estruturou um modelo de Estado de bem-estar social nos mesmos moldes que nos países europeus ou norte-americanos. Segundo Sposati (2002), os direitos sociais e humanos passaram a ser reconhecidos somente no “último quartil do século XX após lutas sangrentas contra ditaduras militares que, embora empregando a ideologia nacionalista – ou o modelo desenvolvimentista de Estado-Nação – não praticavam (ou praticam) a universalidade da cidadania”.

As críticas levantadas ao modelo de Estado social deveriam suscitar em seus representantes e defensores a consciência de que recursos orçamentários insuficientes colocam em risco a concretização do Estado social. É nesse sentido que Canotilho (2006) afirma não haver Estado social quando os cofres estão vazios, o que pode ser facilmente verificável diante da dificuldade de se garantir políticas públicas sociais vinculadas aos direitos fundamentais, como saúde, educação e assistência social, ou seja, a ausência de recursos que dê conta da complexidade da rede de

serviços públicos vinculados a esses direitos compromete o atendimento dessas demandas.

O modelo que se estabeleceu após o Estado social retomou alguns postulados do liberalismo econômico, incluindo em suas pautas a defesa do não intervencionismo do Estado, a privatização e discursos sobre a incapacidade do Estado de implementar de maneira universal direitos básicos da população, como educação, saúde, transporte, energia, assistência social, imputando, e ainda, desacreditou o modelo de Estado social. Esse modelo chamou-se de neoliberalismo. Na prática, o que se verificou com a implementação de suas políticas foi o aumento do desemprego e consequentemente de exclusão social (BASTOS, 2002).

Ao comparar liberalismo e neoliberalismo, Bastos (2002) aponta que, mesmo semelhantes, existem diferenças significativas. Uma delas está na forma como utilizam a palavra liberdade. Enquanto os liberais a veem de maneira abrangente, referindo-se às diversas manifestações da vida humana, da propriedade e da própria liberdade, os neoliberais a aplicam apenas no âmbito da circulação do capital e do comércio. O antigo liberalismo pautava-se na ideia de não interferência na vida dos cidadãos, mas essa não interferência era ponderada por alguns limites, que seriam obrigações determinadas pelo próprio Estado para com sua população (previdência social, assistência social, educação, saúde).

No Brasil, apesar de não apresentar características suficientes para se afirmar a existência de um Estado de bem-estar social, foram instituídos direitos sociais e garantias correspondentes. Contudo, quanto aos direitos sociais, importa destacar a sua natureza essencial, vinculação obrigacional, sua dimensão objetiva e subjetiva bem como a sua corresponde ao ideário de direito prestacional, aliada à perspectiva garantista.

1.2 OS DIREITOS SOCIAIS E A TEORIA GARANTISTA

Partindo da premissa anterior, que objetivou demonstrar as características do Estado social e do *Welfare State*, e ainda como esses modelos de Estado, nos séculos XX e XXI, acabaram se tornando o âmbito ideal para a inserção de direitos responsáveis por fortalecer o Estado Democrático de Direito, garantidor de direitos fundamentais para a dignidade humana e exercício da cidadania, há que se preencher a lacuna apresentada em relação ao que seriam esses direitos chamados de sociais.

Para tanto, a abordagem da teoria dos direitos humanos se mostra necessária para explicar a natureza jurídica desses direitos quando inseridos na ordem constitucional contemporânea da maioria dos países do Ocidente. A abordagem histórica de surgimento desses direitos, que se confunde com o surgimento do próprio constitucionalismo moderno, há que se referir à classificação dos direitos humanos em dimensões, mesmo com as críticas relacionadas a essa classificação. Os direitos humanos tidos como de primeira dimensão inserem-se na seara daqueles relacionados a valores tutelados juridicamente na forma de direitos civis e políticos, inicialmente considerados inatos e inalienáveis pelas teorias jusnaturalistas que sustentaram a titularidade desses direitos independentemente das instituições estatais e jurídicas ao final do século XVIII, materializados no direito à vida, à propriedade e à liberdade (COUTO, 2010).

Os direitos inseridos nas Constituições ao final do século XIX, definidos como direitos de segunda dimensão, são aqueles que não mais irão apenas proteger bens ou valores que hipoteticamente possam ser atribuídos aos homens anteriormente à existência das instituições, e cujo conteúdo não mais implica apenas um dever de abstenção por parte das instituições para não comprometer a liberdade dos indivíduos, mas passam a exigir uma ação positiva traduzida na prestação de algum bem ou serviço aos sujeitos. São esses direitos, chamados de direitos econômicos, sociais e culturais, e usualmente chamados de direitos sociais, que acabam por abarcar questões controversas não apenas em relação às limitações terminológicas dessa expressão, mas também em relação à sua natureza prestacional obrigatória, refletida pela sua inserção ao rol dos chamados direitos fundamentais (SANCHÍS, 2004).

Nesse sentido se destaca a relação dos direitos com as instituições estatais, pois, enquanto os direitos civis e políticos não dependem das estruturas institucionais para sua existência e definição, ao menos na perspectiva clássica inicialmente jusnaturalista que os fundamentam, devendo o Estado existir apenas para garantir sua proteção, os direitos sociais presumem a existência de uma organização política. Justifica-se diante do fato de que são direitos históricos¹⁰, cuja definição requer

¹⁰ Segundo Bobbio (1992, p. 6), esses direitos possuem caráter histórico como fundamento negativo da ideia de gerações. Esta se justifica pelo fato de que os direitos, na medida em que surgem, são acrescentados aos ordenamentos jurídicos ao longo da história, o que sustenta a ideia de dimensão de direitos.

decisão prévia sobre recursos e encargos sociais, desenvolvimento das forças produtivas e nível de riqueza alcançado pelo conjunto da sociedade, que se converterão na organização de serviços e prestações sociais vinculados a uma estrutura estatal, em favor de qualquer indivíduo. Como expresso no tópico anterior, consiste nesta diferença a distinção basilar do modelo de Estado liberal para o modelo de Estado social contemporaneamente (SANCHÍS, 2004).

Considerados como direitos prestacionais, há que se salientar que nem todos direitos sociais implicam a obrigação se de dar ou de se fazer por parte do Estado em sentido estrito, ou por carecerem de conteúdo prestacional. Insere-se nessa lógica, segundo Sanchís (2004), a liberdade sindical por carecer de conteúdo prestacional, e aqueles que requerem certa intervenção pública que restrinja a autonomia individual nos contratos laborais, como restringir a jornada de trabalho, o salário mínimo ou as férias anuais.

Sobre isso, as normas constitucionais, sejam elas de defesa ou de direitos sociais, acabam por impor ao Estado, em maior ou menor grau, o dever de prestação. Essas prestações podem advir de normas não homogêneas (direitos individuais ou direitos sociais), conforme se observa em outras Constituições, como a portuguesa, acarretando regimes jurídicos diferenciados aos deveres prestacionais atribuídos (SARLET, 2001, p. 21). Esta questão pontual será analisada em relação à obrigatoriedade dos direitos sociais em uma perspectiva do seu reconhecimento como direitos fundamentais e as consequências desse reconhecimento na relação entre indivíduo e Estado.

O mesmo autor destaca que os direitos prestacionais, em termos de classificação, podem ser direitos prestacionais originários ou direitos prestacionais derivados (SARLET, 2001). A diferenciação se mostrará pertinente ou não à análise da Constituição Federal brasileira quando, por critério definidor, se adota a determinação da normativa constitucional de eficácia e aplicabilidade. Portanto, enquanto os direitos prestacionais originários seriam aqueles oriundos diretamente do Poder Constituinte Originário, e por vontade dele inseridos e garantidos constitucionalmente de maneira direta, reconhecendo-os na Constituição como dever a criação de condições materiais para prover o seu exercício, gerando imediatamente a capacidade de serem exigidos pelos cidadãos em razão da densidade da norma criadora, os direitos prestacionais derivados seriam aqueles minimamente delineados

em normas de natureza programática pelo Constituinte Originário, cujo efeitos esperados ficariam na dependência de concretização pelo Poder Legislativo. Os cidadãos apenas usufruiriam desses direitos quando eles já estivessem institucionalizados pelos poderes constituídos (CANOTILHO, 1993).

Por essas observações, salienta-se que o caráter prestacional não é exclusivo dos direitos sociais, por mais que os direitos sociais em sentido estrito possuam obrigatoriamente este viés. Encontram-se igualmente presente e aplicam-se para qualquer finalidade do Estado, inclusive na garantia dos direitos de primeira dimensão. Desta forma, *“Piénsese, por ejemplo, en la libertad religiosa que, según opinión difundida, no sólo ha de ser respetada, sino también protegida y hasta subvencionada a fin de que su ejercicio pueda resultar verdaderamente libre.”* (SANCHÍS, 2004, p. 24).

Os direitos sociais, como regra, demandam uma prestação em maior medida por parte do Estado, implicando uma dimensão positiva que contrapõe a anterior não intervenção na esfera da liberdade dos indivíduos. Postulados, portanto, o reconhecimento e garantia de todos no bem-estar social, o que coloca os direitos sociais na dimensão da liberdade material e da igualdade, pois não mais se refere à liberdade do Estado ou perante o Estado, mas sim a liberdade que será exercida ou promovida por intermédio do Estado. Tratam-se de liberdades sociais (SARLET, 2012).

Os direitos sociais na contemporaneidade encontram-se dispostos na Declaração dos Direitos Humanos, reconhecidos a partir de 1948 pela ONU¹¹ conjuntamente aos direitos civis e políticos que serviram de parâmetro para a maioria das Constituições no pós-Segunda Guerra Mundial, ao incorporarem os direitos dos trabalhadores, os direitos à previdência social nas situações de vulnerabilidade oriundas de velhice, doenças, morte e desemprego, direito à renda que garanta a

¹¹ Conforme Comparato (2008, p. 226-280): “[...] tecnicamente a Declaração dos Direitos humanos é uma recomendação que a Assembleia Geral da Nações Unidas faz aos seus membros. Nessas condições, costuma-se sustentar que o documento não tem força vinculante. Foi por essa razão, aliás, que a Comissão de Direitos Humanos a concebeu, originalmente, como etapa preliminar à adoção de dois Pactos, um de direitos civis e políticos e outro de direitos econômicos sociais e culturais, em 1966. Contudo, a formulação de dois pactos, e não apenas de um documento, reside num compromisso diplomático. Alguns países insistiam no reconhecimento apenas das liberdades individuais clássicas, contra os abusos e interferências dos órgãos estatais na vida privada. No entanto, [...] essa divisão dos conjuntos dos direitos humanos em dois Pactos é em grande medida artificial, haja vista que o direito à autodeterminação dos povos está transcrito em ambos os pactos de forma idêntica, entendendo que os redatores estavam conscientes de que o conjunto de direitos humanos forma um sistema indivisível, reafirmado pelo preâmbulo de ambos que são idênticos”.

dignidade da vida, direito ao lazer e ao repouso, direito à saúde, direito à educação. Estes direitos estariam pautados no princípio da universalidade dos direitos humanos, ou seja, são de titularidade de todos, independentemente de religião, credo, raça, ideologia, sexo ou idade (PIOVESAN, 2006).

No Brasil, os direitos sociais regulados na concepção universalista foram incorporados apenas na Constituição Federal de 1988, apesar de, como exposto anteriormente, gradativamente e de maneira esparsa, se encontrarem presentes no ordenamento jurídico anterior. Salienta-se, neste sentido, que apenas ao final da década de 1980 o contexto social brasileiro tornou-se propício à garantia desses direitos, pois estabeleceu o regime democrático necessário à igualdade jurídica e material.

Em que pese o reconhecimento dos direitos sociais na Constituição Federal, o que os caracteriza inicialmente como fundamentais, é necessário abordar que a efetivação da justiça social no Estado Democrático de Direito brasileiro passa obrigatoriamente pela promoção da igualdade material. Enquanto direitos prestacionais, objetiva que todos tenham a igualdade real necessária ao exercício da liberdade, por meio da atuação do Estado no sentido de superar as barreiras ao exercício pleno dos direitos humanos e fundamentais. Contudo, resta analisar estes direitos quanto à sua normatividade imperativa e a exigibilidade por parte de seus titulares (PIOVESAN, 2006).

Os direitos humanos e fundamentais acabaram por associar os direitos sociais ao valor da igualdade, não em seu sentido unicamente formal, já referendada juntos aos direitos de primeira dimensão como igualdade jurídica, mas em seu sentido material. Estas duas facetas dos direitos sociais são constitutivas da sua imprescindibilidade enquanto condição para o exercício de todos os direitos fundamentais, na lógica da integralidade como princípio basilar do Estado Democrático de Direito (COUTO, 2010).

Neste sentido, oportunizam as condições materiais necessárias ao exercício de direitos que materializarão a igualdade real para, também, concretizar a liberdade que, em países como o Brasil, geralmente encontra-se ameaçada por uma histórica ordem social desigual. A igualdade material vinculada aos direitos sociais distancia-se inicialmente da igualdade normativa para estabelecer um regime jurídico diferenciado

para aqueles em situação desigual de fato, com vistas a superar esta desigualdade (SANCHÍS, 2004).

Há que se referendar que a igualdade puramente formal é, na maioria das vezes, a causa das diversas desigualdades, justamente por não diferenciar as condições que incidem sobre os indivíduos. Considerando o contexto de desigualdade no qual a maioria da população não possui acesso às necessidades básicas, os direitos sociais, enquanto instrumento de promoção da igualdade, acabam por exercer papel elementar para a autonomia e emancipação daqueles marginalizados, promovendo ainda o exercício das liberdades individuais, já que não há contraposição entre direitos. Não há como se falar em liberdade de locomoção para aqueles que não têm à disposição transporte público coletivo, e nem em garantia do direito de defesa à inviolabilidade do domicílio para aqueles que não possuem moradia devido à ausência de políticas habitacionais. Neste sentido, os direitos sociais garantidos por meio da atuação estatal seriam condições para exercício e garantia dos direitos de liberdade (SANCHÍS, 2004).

Os direitos sociais, para além do caráter prestacional necessário à garantia da igualdade material, inseridos nos ordenamentos constitucionais como fundamentais à dignidade humana, apresentam-se ainda no centro de questionamentos quanto à natureza das obrigações que geram para os sujeitos envolvidos. Esta dúvida relaciona-se diretamente com elementos da sua eficácia, tendo em vista sua dimensão objetiva e subjetiva.

A diferença entre as obrigações geradas tem a ver com o conteúdo dos direitos fundamentais sociais, pois, “[...] *tras los derechos sociales, existen además normas secundarias o de organización que, por así decirlo, se interponen entre el derecho y la obligación, entre el sujeto acreedor y el sujeto deudor.*” (SANCHÍS, 2004, p. 27).

Implica dizer que, enquanto a liberdade gera relações obrigacionais em que os indivíduos conhecem seus direitos e deveres recíprocos, os direitos da igualdade (sociais) implicam a existência de normas de organização, ou seja, normas estruturadoras das instituições e organização estatal, que possibilitem sua aplicabilidade imediata na satisfação dos direitos. Por essa razão, contrariando a ideia de fundamentalidade, pode-se questionar se os direitos sociais seriam desprovidos de eficácia imediata, constituindo-se em normas de caráter programático cuja

concretização ficaria a cargo do legislador ou da Administração Pública em momento posterior.

O entendimento dos direitos sociais colocados como normas programáticas acabaria, por consequência, negando sua dimensão subjetiva. Por outro lado, a compreensão desses direitos como de aplicabilidade imediata e de plena eficácia, redundaria na obrigação de sua prestação por parte do Estado, construindo sua dimensão subjetiva no tocante à possibilidade de exigência de prestação destes direitos (CANOTILHO, 1993).

O ordenamento jurídico brasileiro, organizado e orientado pela Constituição Federal de 1988, estabelece em seu artigo 5º, § 1º, que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicabilidade imediata e, neste diapasão, tornam-se exigíveis por parte de seus titulares. Resta verificar, se aos direitos sociais essa norma é aplicável, o que caracterizaria obrigação do Estado efetivá-los.

É desta natureza obrigacional dos direitos sociais que surgem as dificuldades atuais relativas à sua efetivação, pois, para sua materialização, é necessária a ação contínua dos poderes estatais, por meio de recursos financeiros e ações de políticas públicas, além da dificuldade de delimitação de seu conteúdo pelo legislador ordinário.

Importa destacar, apesar das controvérsias, que os direitos sociais, conforme a ordem constitucional brasileira, possuem caráter fundamental. A própria Constituição Federal de 1988 os positiva como direitos e garantias fundamentais no Capítulo II do Título II, elencando como direitos “[...] a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...]” dispostos no artigo 6º e; direitos aos trabalhadores entre os artigos 7º e 11 (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988). Salienta-se ainda que os direitos descritos nesse capítulo constituem rol meramente exemplificativo, diante do § 2º do artigo 5º da Constituição. Há extensa previsão de implementação dos direitos sociais no título da Ordem Social, além daqueles inseridos em tratados internacionais de direitos humanos ratificados e internalizados pelo Estado brasileiro (PIOVESAN, 2006).

Contrariamente, verificam-se em algumas Constituições regimes jurídicos diferenciados que preferem subsidiar a realização dos direitos sociais por meio de prestações diferenciadas do Poder Público, sob a justificativa que eles dependem de dotações orçamentárias específicas. Novamente, a título de exemplo, a Constituição

portuguesa diferencia, em termos de eficácia e exigibilidade imediata, os direitos clássicos de liberdade dos direitos sociais, econômicos e culturais (CANOTILHO, 1993). No entanto, esta dualidade de regimes e tratamento diferenciado não se faz presente na Constituição brasileira de 1988, o que reforça o caráter fundamental dos direitos sociais e a obrigatoriedade de sua prestação por parte do Estado.

Por esta razão, parte-se do pressuposto de que as normas constitucionais obrigam a sua eficácia e, mesmo aquelas normas tidas pela teoria constitucional como normas programáticas, cujos efeitos dependem de atuação dos poderes públicos, são normas que acabam por impor um dever de complementação, passível de serem exigidas em um contexto garantista (LIMA, 2001).

Quanto à abordagem da dimensão objetiva dos direitos sociais, necessita-se que seja considerado o contexto socioeconômico característico da transição do Estado liberal para o Estado social, e a compreensão do novo paradigma representado pelo Estado democrático de direito. Somente neste paradigma é que se pode falar na exigibilidade dos direitos sociais enquanto normas constitucionais de direitos fundamentais imperativas.

Como forma de enfrentar as distorções na seara social promovidas pelos efeitos do liberalismo econômico e político, o Estado interviu, em um primeiro momento, no campo socioeconômico, para promover a justiça distributiva por uma atuação do Poder Executivo. Essa intervenção, característica do modelo de Estado social, se dá em razão da exclusão de segmentos significativos da sociedade, da possibilidade de concentração de bens e riqueza, da impossibilidade de participação no processo econômico e político e da impossibilidade, conseqüente, de usufruírem de direitos individuais, civis e políticos (COUTO, 2010).

Há que se considerar, neste momento em que surge o Estado social, que as Constituições, ao inserirem os direitos sociais e encarregarem aqueles com o poder de dirigir a sociedade da sua implementação, o faziam por meio de normas constitucionais programáticas que não possuíam imperatividade. Esta característica, muito comum nas Constituições europeias tidas como sociais, acabou por deslegitimar o Estado social e acarretar o advento do Estado democrático de direito (LEAL, 2002). É neste novo contexto que a atuação do Estado passa a garantir, por meio de uma conduta preventiva, os direitos sociais positivados nas normas

constitucionais, agora dotadas da imperatividade necessária para surtir os efeitos esperados.

Por essa razão, surge a vinculação por meio da obrigação compromissória dos poderes constituídos em favor dos direitos fundamentais como componente da dimensão objetiva desses direitos. Esta dimensão obriga o Poder Público a agir sempre na persecução de dar eficácia aos direitos fundamentais na maior medida possível, seja no exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Poder Executivo, seja na elaboração, implementação, controle e fiscalização de políticas públicas (VALE, 2016).

Desta compreensão retira-se como consequência direta da dimensão objetiva a possibilidade de se exigir judicialmente a satisfação dos direitos fundamentais sempre que eles foram violados por omissão dos poderes públicos. A esta prerrogativa vincula-se a dimensão subjetiva.

Logo, o reconhecimento da força das normas constitucionais, ou seja, da sua imperatividade, e do fato de que as Constituições ocupam lugar privilegiado no topo da hierarquia dos ordenamentos jurídicos, transforma-se em verdadeiro condicionante hermenêutico de validade e aplicação de todo o ordenamento, ou seja, são premissas contextualizadoras da dimensão subjetiva dos direitos sociais, representando o Estado Democrático de Direito (BARCELLOS, 2005).

É neste contexto que a dimensão subjetiva se materializa como direito subjetivo, autorizando os titulares dos direitos sociais a exigí-los judicialmente diante de ação ou omissão estatal que impeça a sua fruição.

A Constituição Federal brasileira de 1988, que institui o Estado brasileiro como democrático e de direito, obriga o Poder Público em sua dimensão objetiva o dever prestacional em relação aos direitos fundamentais, incluindo os sociais e, conseqüentemente, tendo em vista a não determinação de regimes jurídicos diferenciados para cada classe de direitos fundamentais, atribui direitos subjetivos aos cidadãos para que exijam tais direitos, garantindo o exercício pleno e integral de todos os direitos.

Para Clève (2006, p. 34), na dimensão subjetiva, os direitos fundamentais desempenham três funções basilares:

[...] - *defesa, prestação e não discriminação*. Ou seja, os direitos fundamentais (i) situam o particular em condição de opor-se à atuação do

poder público em desconformidade com o mandamento constitucional, (ii) exigem do poder público a atuação necessária para a realização desses direitos, e, por fim, (iii) reclamam que o Estado coloque à disposição do particular, de modo igual, sem discriminação (exceto aquelas necessárias para bem cumprir o princípio da igualdade), os bens e serviços indispensáveis ao seu cumprimento. Então, salvo nas hipóteses de ação afirmativa, onde poderá haver uma discriminação (temporariamente justificável) que busque atender determinadas finalidades constitucionais (proteção de determinado gênero ou grupo, por exemplo), a exigência é de que os serviços sejam colocados à disposição de todos os brasileiros (idéia de universalidade), implicando para o particular o poder de reivindicar junto ao Judiciário idêntico tratamento.

Diante dos pressupostos do Estado Democrático de Direito, orientador de uma nova ordem para a eficácia plena dos direitos fundamentais em que se inserem os direitos sociais, evidencia-se o vínculo jurídico que as normas da Constituição de 1988 estabelecem entre os titulares desses direitos, investidos no direito subjetivo de exigir dos poderes constituídos sua efetividade.

Contudo, destacam-se os posicionamentos críticos contrários à compreensão dos direitos sociais como direitos fundamentais passíveis de obrigar os poderes públicos a prestações positivas, os quais pautam-se, na atualidade, em argumentos que sustentam que tais direitos não possuem aplicabilidade imediata nem caráter vinculativo por razões de natureza formal e material (ALEXY, 1993).

Sustentam tais críticas o argumento da imprecisão do conteúdo dos direitos sociais, dos efeitos ou custos financeiros que acarretariam ao Estado, que não seriam vinculantes, ou ainda que seriam inconciliáveis com os direitos de liberdade dos demais (ALEXY, 1993).

A imprecisão na delimitação do seu conteúdo vincula-se diretamente à razão pela qual se nega vinculação obrigatória. A consequência de os direitos sociais não serem vinculantes seria sua impossibilidade de serem judicializados. Alexy (2004, p. 76) explica: “*Esta tesis puede apoyarse en el hecho de que el objeto de la mayoría de los derechos fundamentales sociales es muy impreciso.*”. Exemplificando sobre esta dificuldade a partir do questionamento sobre qual o conteúdo do direito fundamental ao trabalho, que ora pode significar o direito utópico ao exercício do trabalho que cada um deseja em todo lugar ou tempo, ora um direito compensatório de receber auxílio nas situações de desemprego. Salieta ainda que esta imprecisão se aplica aos direitos sociais menos complexos, como aqueles que se relacionam ao mínimo existencial. O resultado do desenvolvimento deste argumento recai na defesa de que

a definição do conteúdo dos direitos sociais caberia à seara política do poder e não aos tribunais. Neste sentido,

Desde luego, las dificultades en la determinación del contenido exacto de derechos, al igual que la precisión de un concepto muy impreciso, no son algo insólito en la jurisprudencia y en la ciencia del derecho. Por lo tanto, la tesis de la justiciabilidad deficiente tiene que hacer valer algo más fuera de la imprecisión semántica y estructural de los derechos fundamentales sociales, es decir, la imposibilidad de llegar con medios específicamente jurídicos a una determinación exacta del contenido y estructura de derechos fundamentales sociales abstractamente formulados. Tiene que sostener que el derecho no ofrece pautas suficientes para ello. Pues, si el derecho carece de pautas suficientes, entonces la decisión acerca del contenido de los derechos fundamentales sociales es un asunto de la política. Pero esto significa que, de acuerdo con los principios de la división de poderes y de la democracia, la decisión sobre el contenido de los derechos fundamentales sociales no cae dentro de la competencia de los tribunales de justicia, sino en la del legislador directamente legitimado por el pueblo. (ALEXY, 2004, p. 77)

As consequências da deslegitimação do Poder Judiciário enquanto instância garantidora dos direitos fundamentais adquirem outra dimensão na perspectiva constitucionalista contemporânea. Este aspecto diz respeito ao fato de que o valor da dignidade humana centraliza e harmoniza todos os direitos fundamentais no seu entorno, no sentido de balizar a sua implementação. Nesse sentido, ao se reconhecer a ausência de vinculação da Administração Pública aos direitos sociais, também se negaria o exercício do controle de constitucionalidade aos tribunais nos casos de omissão de prestações efetivadoras desses direitos. Nisto implica o problema colocado por Alexy (2004), como relativo à competência.

A questão da competência remete diretamente aos custos dos direitos e efeitos financeiros ao Estado mediante a implementação de direitos sociais. Nesta linha, o autor coloca uma possível sujeição da política às normas constitucionais que garantem a prestação de direitos fundamentais sociais amplos e, conseqüentemente, torna-os passíveis de serem judicializados, o que levaria à ideia de interferência de um poder no outro (ALEXY, 2004).

Já o argumento contrário, de natureza material, refere-se ao fato de que os direitos sociais não seriam conciliáveis com os direitos individuais de defesa, ou seja, entrariam em rota de colisão com os direitos de liberdade. Contextualizando em uma economia de mercado e partindo do pressuposto de que os direitos sociais seriam custosos ao Estado, argumenta-se que os recursos distribuídos na efetivação de

direitos sociais seriam oriundos da intervenção nos direitos fundamentais individuais daqueles proprietários dos meios de produção (ALEXY, 2004).

Quanto à existência ou manutenção dos direitos sociais em tempos de crises econômicas, Parceró (2004, p. 105), expõe que “*es en tiempos de crisis cuando parece más indispensable una protección constitucional de los individuos o grupos que tienen una posición más necesitada y vulnerable.*”. Argumentos que fragilizam os direitos sociais em tempos de crise reforçam uma tentativa de retorno ao Estado liberal mínimo, marcadamente defensor de Constituições com pouco conteúdo substantivo que embarquem a política econômica. Este posicionamento desconsidera os direitos sociais como condições para o exercício dos direitos civis e políticos e, portanto, como garantia da igualdade conquistada pelo próprio liberalismo e democracia (PARCERO, 2004).

Para Silva (2003), em pleno acordo com os parâmetros da Constituição Federal de 1988, os direitos sociais se caracterizam de maneira inegável como direitos fundamentais. Reconhece-se a sua fundamentalidade porque objetivam promover os meios de subsistência, e ainda porque a sua inserção e efetividade demonstram o patamar alcançado pela democracia.

Ao enfrentar os posicionamentos contrários, o mesmo autor os credita a setores do pensamento constitucional fortemente vinculados à teoria norte-americana, liberal ao extremo, a ponto de não reconhecerem que os direitos sociais pertençam aos direitos humanos fundamentais e à sua constitucionalidade, salientando ainda que, mesmo quando reconhecidamente constitucionais, esses teóricos os colocam em regime jurídico diferenciado como meras intenções. De maneira contrária, posiciona-se que os direitos sociais, além de constitucionais, possuem valor qualificado pela dignidade humana, como valor maior de uma sociedade fraterna, sem preconceitos e pluralista, que não afrontam os direitos individuais, mas, contrariamente, integram harmonicamente todos os direitos, constituindo-se em instrumento positivo concretizante de todas as liberdades e todos os direitos (SILVA, 2003).

Por fim, diante desta perspectiva, é possível afirmar que os direitos fundamentais sociais, em aspectos gerais, se caracterizam como prerrogativas jurídicas do sujeito, credenciando-o a exigir dos Poderes do Estado uma prestação positiva, colocando à sua disposição bens jurídicos ou materiais necessários que garantam condições reais de possibilidade do exercício pleno dos direitos de

liberdade, e ainda que realizem a igualdade fática, material, daqueles que se encontram em condições desiguais, vulneráveis em suas condições materiais. Sua imediata aplicabilidade justifica-se no fato de os direitos sociais se fundamentarem na dignidade humana.

A eliminação de obstáculos socioeconômicos – em um primeiro momento, já que as vulnerabilidades que se apresentam na vida social não dizem respeito exclusivamente a esta seara, como se verá no capítulo apropriado relativo à Assistência Social – visa à concretização da igualdade e da liberdade material, e desta forma, no contexto constitucional brasileiro, encontram-se os direitos sociais priorizados e elencados como direitos fundamentais conjuntamente com os direitos de primeira dimensão, e, a exemplo destes, não se encontram exclusivamente no rol do artigo 6º. Por esta razão, há que se afirmar a obrigatoriedade de prestação dos direitos sociais garantidos em 1988 às crianças e aos adolescentes.

É na teoria do garantismo de Ferrajoli, basilar do Estado constitucional, comprometida com os direitos fundamentais a razão do próprio Estado e do constitucionalismo democrático. Nesse sentido, a finalidade desta teoria implica a redefinição do paradigma teórico e normativo das modernas democracias constitucionais, tendo em vista que o garantismo é intrínseco ao atual Estado constitucional de direito que assegura, em grau máximo, a eficácia dos direitos reconhecidos constitucionalmente. Ou seja, o Estado constitucional de direito expressa a fórmula política do garantismo, único marco institucional que pode prosperar em seu ambicioso programa, e cujo elemento central consiste na concepção artificial das instituições a serviço dos direitos. Salienta-se também certa visão rigorosa de Ferrajoli a respeito da força normativa da Constituição, que, para o autor, é aplicada de forma direta e imediata pelos juízes, descartando-se a necessidade de atuação do legislador para que suas normas produzam plenamente seus efeitos (SANCHÍS, 2008).

A centralidade da pessoa enquanto conceito elementar da teoria garantista, referenda em nível epistemológico, a quem o poder serve e em razão de quem o poder se constitui. Enquanto modelo explicativo do Estado de Direito, o garantismo se apresenta como estrutura de normas hierarquizadas que se vinculam de maneira estrita aos elementos limitativos ao próprio poder, postulando no seu aspecto propositivo, ainda, valores que servem como diretrizes a se alcançar pelo Estado de

Direito: o valor da dignidade humana, a liberdade em sua plenitude, a igualdade material e a paz. Com estes parâmetros se estabelece um modelo ideal a ser alcançado pelos Estados sob pena dos mesmos não encontrarem legitimação (CADEMARTORI, 1999).

O garantismo, enquanto parâmetro de normatividade do direito e como principal elemento funcional do Estado, pode se pautar no exercício de um governo *per leges* ou *sub leges*. Neste sentido, de acordo com Cademartori (1999), aquele governo caracterizado como *per leges* terá como principais referências (1) normas com generalidade vinculada a todos os sujeitos das relações jurídicas sobre as quais o ordenamento incide, o que reduzirá o risco de manifestação exacerbada do poder; (2) a abstração da lei que acaba possibilitando que ela seja aplicada a qualquer pessoa; e (3) a origem da norma na manifestação da vontade geral, com o objetivo de evitar a falsa caracterização de governos absolutistas ou autoritários como Estados de Direito. São estas referências que caracterizam a potencialidade garantista da legislação na forma jurídica, tendo em vista que, ao se apresentar nas suas formas geral e abstrata, responderia às exigências de igualdade e de liberdade como mecanismos de autonomia.

Em relação ao poder exercido por um governo *sub lege*, haveria a permissão para se superar a forma legislativa do Estado, salientando-se, nas palavras de Ferrajoli (1995, p. 856):

*Poder **sub lege** puede por otra parte entenderse en dos sentidos diversos: en el sentido débil, lato o formal de que cualquier poder debe ser conferido por la ley y ejercido en las formas u procedimientos por ella establecidos; y en el sentido fuerte, estricto o sustancial de que cualquier poder debe ser limitado por la ley, que condiciona no sólo sus formas sino también sus contenidos. [...] En el primer sentido son estados de derecho todos los ordenamientos, incluso los autoritarios o, peor aún, los totalitarios, en los que en todo caso **lex fact rigen** y el poder tiene una fuente y una forma legal; en el segundo sentido, que implica el primero, lo son por el contrario sólo los estados constitucionales – y, en particular, los de constitución rígida como es típicamente el italiano –, que en los niveles normativos superiores incorporan límites no sólo formales sino también sustanciales al ejercicio de cualquier poder.*

Denomina-se como Estado Garantista aqueles Estados de direito constitucionais, cuja constituição se classifica como rígida em relação à possibilidade de alteração de suas normas, e no que diz respeito ao conteúdo, apresenta limites formais e materiais ao exercício dos poderes públicos. Consideram-se como limites formais todos os originados no princípio da legalidade, pressuposição basilar que

legítima os atos do poder público nas leis e submete tais atos ao controle jurisdicional. No tocante aos limites materiais, ou substanciais, estes se referem ao direcionamento dos poderes públicos para a garantia dos direitos fundamentais por meio da inserção, nas Constituições, de normas proibitivas de lesão a direitos e liberdades fundamentais, e de normas prestacionais que constituam o caráter obrigacional relativo à satisfação dos direitos sociais, bem como, na dimensão subjetiva, o direito-poder dos titulares dos direitos de provocar a tutela jurisdicional em benefício desses direitos (FERRAJOLI, 1995). Neste sentido, o Estado de direito constitucional amparado no paradigma garantista requer uma dimensão democrática de compromisso para com a eficácia dos direitos sociais e nele inseridos os direitos socioassistenciais.

1.3 AS ORIGENS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO PROMESSA DE DIREITOS SOCIAIS

Se no primeiro momento os direitos sociais se realizam pelo reconhecimento de proteção social ao trabalhador, em outro, tornou-se necessário assegurar algum tipo de proteção social àqueles excluídos das relações econômicas de trabalho e produção. Surge como promessa aos excluídos, o acesso diferenciado aos direitos sociais com a instituição do Serviço Social fundamentado em práticas históricas de filantropia, caridade e benevolência, que ressurgem também de modo a apaziguar as constantes reivindicações dos excluídos da classe trabalhadora.

A trajetória da assistência social exige a compreensão das suas origens e (re)criação. A história do Serviço Social encontra duas correntes teóricas. A primeira é que sua gênese foi caracterizada pela ajuda, caridade, filantropia, benevolência, com maior expressão desde a Idade Média, “registradas nas obras de Tomás de Aquino e Vicente de Paula”¹² (MONTAÑO, 2009, p. 27). Em Sevilla, na Espanha, García (2009) registra que já no início do século XIV a caridade das irmandades

¹² “Tomás de Aquino (1225-1274) foi considerado o verdadeiro sistematizador do Cristianismo, retomando o pensamento dos primeiros padres da Igreja, sustentando que os bens deste mundo eram postos à disposição de todos os homens, para que utilizassem conforme sua necessidade, [...] a propriedade privada só se justificaria se o detentor dos bens os considerasse comuns e estivesse disposto a distribuí-los aos outros sempre que precisassem. Não reivindicava, com isto, a caridade do rico, mas o direito do pobre, que deveria ter acesso à parte dos bens necessários para que vivesse como homem. Vicente de Paula (1581-1660) constatou a necessidade de organizar a assistência aos pobres, criando, para tanto, com Luisa de Marillac, as ‘Damas de Caridade’, entidade formada por mulheres da aristocracia, dedicadas a visitar as famílias necessitadas, levando-lhes ajuda e conselhos.” (OLIVEIRA, 1996, p. 88-93)

assumia a ajuda mútua ou dava algum socorro misericordioso a seus filiados mais pobres, contribuindo principalmente para as mulheres que estavam desamparadas.

A segunda corrente, a alinhada à perspectiva crítica, diz que o Serviço Social é “produto dos projetos políticos e econômicos que operam no desenvolvimento histórico, onde reproduz material e ideologicamente a fração de classe hegemônica, quando o Estado toma para si as respostas da questão social” (MONTAÑO, 2009, p. 30).

A forma de organização social produzida pós-Revolução Industrial fez emergir o agravamento da questão social, que, na perspectiva de Yamamoto (2008, p. 16), constituiu-se em um “conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado”.

A assistência social se ocupou, neste primeiro momento, em aliviar o sofrimento dos trabalhadores como forma de ajustar as relações sociais, ocupando o espaço para corrigir os possíveis conflitos e aliviar o sofrimento dos trabalhadores, alinhada a uma visão ingênua e maniqueísta: “[...] ingênua porque pressupunha a solução dos problemas globais partindo de cada um deles isoladamente. Maniqueísta, porque dividia o mundo entre bons e maus, abusadores e não-abusadores, rebeldes e integrados” (FALEIROS, 2001, p. 89).

No Brasil, de igual modo, a caridade foi um processo presente desde a era colonial, quando a assistência social esteve sob a liderança da Igreja e dos chamados “homens bons”, e tinha como atividade principal o recolhimento e a distribuição de esmolas. Inicialmente, encontrava-se associada a questões de higiene e saúde da população, sendo confundida com a assistência médica (BRASIL, CAPACITAÇÃO PARA CONTROLE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS, 2010). Por muito tempo, a assistência aos mais pobres não era merecedora de atenção pelo Estado e as ações praticadas ficavam a cargo dos particulares e da Igreja.

É nesta ótica que se deve visualizar a relação Igreja-Serviço Social, pois os vínculos daquela com o assistencialismo profissional foram mudando de caráter conforme as transformações sociais reclamaram uma redefinição não só do assistencialismo católico, mas também da doutrina social da Igreja, das suas políticas e relações de poder no bojo do novo quadro emergente de forças. (CASTRO, 1987, p. 42)

Essa ajuda dada pelas ordens religiosas era realizada nos mosteiros e conventos ou por esmolas e auxílios, amparados pela boa vontade em ajudar o próximo, desenvolvendo-se a caridade e a benevolência para que esses sujeitos não se rebelassem contra o Estado.

A assistência, a filantropia e a benevolência são entendidas como equivalentes, sendo difícil diferenciar as características de cada uma. Segundo Mestriner (2005, p. 13), a assistência é compreendida há cem anos como uma forma de ajudar as pessoas que não têm condições de prover suas vidas. Desde as legislações do Império era vista como um amparo social e realizada por meio de auxílios e subvenções para as organizações que realizavam essa ajuda. Portanto, construída por muitos anos como benemerência, filantropia e caridade.

[...] a benemerência pode se dar *ad hoc* ou *in hoc*. No primeiro caso, historicamente a ajuda nas formas de esmola, auxílio (material ou moral) são as que mais permaneceram. A benemerência se expressou em todos os níveis e foi alvo de inúmeras regulamentações. A nobreza criou o 'esmoler' para recolher o benefício e os 'vinteneiros' para verificar a necessidade; a Igreja criou os diáconos, que visitavam os assistidos e mediam as suas necessidades; as misericórdias coletavam esmolas para ajudar principalmente os órfãos e se constituíram na primeira forma organizada de assistência no Brasil; os 'bodos' foram também uma forma de acesso dos pobres a alimentos distribuídos pela Igreja. O favor foi outra forma consolidada de relação social no Brasil, dando-se de forma verticalizada entre o senhor e o apadrinhado. Também a benemerência *in hoc*, institucionalizada, pouco se diferenciou ao longo do tempo. Dá-se ainda pelas obras de internação (asilos, orfanatos, abrigos) e obras 'abertas', que propiciam a convivência entre a família e as formas institucionais, como espaços de apoio. (MESTRINER, 2005, p. 14-15)

Apesar de, no início do século XX, no Brasil, surgirem os movimentos operários demonstrando suas necessidades de proteção social e exigindo soluções para as crises sociais, políticas e econômicas impostas pela denominada questão social, as ações sempre tiveram caráter meramente compensatório.

Ao longo da história brasileira os governos instituíram políticas meramente compensatórias que nunca enfrentaram seriamente a origem das desigualdades econômicas e sociais. A prática comum dos regimes autoritários, que predominaram no país durante o século XX, foi a oferta de forma fragmentada de serviços públicos, com acesso restrito, que atacavam apenas as consequências dos processos de exclusão econômica e social da população brasileira. (CUSTÓDIO, 2013, p. 15)

Nesse contexto, as políticas sociais são tratadas como estratégias preventivas fundadas na ideologia da defesa social e articuladas com o pensamento higienista

respaldando ações para apaziguar as reivindicações e manter a ideia de ordem nacional, ao mesmo tempo que políticas públicas de proteção ao trabalhador são adotadas de modo incipiente e em decorrência de pressões políticas e econômicas internacionais, mas sempre fundadas na lógica do incentivo ao trabalho e com o foco no aumento de produção.

Os primeiros movimentos reivindicatórios ainda teriam que enfrentar a influência da expansão do pensamento autoritário nos países europeus transplantado para o Brasil por meio de uma política que atribuiu às elites a solução dos problemas sociais, sem a efetiva participação da população, denominada como pensamento autoritário. O tema da democracia era tratado, pela Escola do Pensamento Autoritário, como mero mecanismo de legitimação centralizado do poder, no qual “O futuro da democracia depende do futuro da autoridade. Reprimir os excessos da democracia pelo desenvolvimento da autoridade será o papel político de numerosas gerações” (MEDEIROS, 1978, p. 11).

O reconhecimento da Assistência Social pelo Estado aconteceu muito lentamente. O primeiro registro ocorreu na década de 1930, quando o Estado brasileiro aumentou a sua atuação na área social como resposta ao fortalecimento das lutas sociais e trabalhistas. Com isso, teve início um sistema público de proteção social, caracterizado pela base contributiva. Ocorre que, nesse momento, somente aqueles que possuíam emprego formal é que tinham seus direitos e garantias reconhecidos. Continuavam desamparados os que não participavam do mercado de trabalho.

Somente a partir da Constituição de 1934 é que começam a aparecer os primeiros regramentos da Assistência Social enquanto política de proteção:

[...] a Constituição de 1934 também inaugurou, na história constitucional brasileira, um novo capítulo, o da Ordem Econômica e Social, no art. 121, com o conceito de proteção ou tutela social, em reconhecimento da teoria do risco social, segundo as quais são ônus da sociedade o desemprego, os acidentes e doenças profissionais e as medidas de prevenção que os evitem. (SIMÕES, 2007, p. 88)

Em seu artigo 113, inciso 34, a Constituição Federal de 1934 proclamou que cabe a todos o direito de prover a própria subsistência e a de sua família, mediante o trabalho honesto, devendo o Poder Público amparar, na forma da lei, os que estejam em situação de indigência (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1934).

No ano de 1936, em São Paulo, houve a criação da Escola de Serviço Social, por inspiração na Ação Católica e na Ação Social¹³. Então teve início uma nova etapa na prática da assistência social (CASTRO, 1987).

O Estado, então, a partir da década de 1930, voltou-se à classe dos excluídos pela Previdência Social, pois o seguro social era destinado somente àqueles que contribuíam formalmente para o sistema, e buscou amparar aqueles que não conseguiam garantir o próprio sustento por meio da criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), fundada em 1942, com o objetivo de prestar assistência às famílias dos soldados que se mobilizaram para a Segunda Guerra Mundial. Aos poucos, a LBA começou a influir em todas as áreas que estavam relacionadas com a assistência social.

A primeira grande instituição nacional de assistência social, a Legião Brasileira de Assistência, é organizada em sequência ao engajamento do país na Segunda Guerra Mundial. Seu objetivo declarado será o de 'prover as necessidades das famílias cujos chefes hajam sido mobilizados, e, ainda, prestar decidido concurso ao governo em tudo que se relaciona ao esforço de guerra'. Surge a partir de iniciativa de particulares, logo encampada e *financiada* pelo governo, contando também com o patrocínio das grandes corporações patronais (Confederação Nacional da Indústria e Associação Comercial do Brasil) e o concurso das *senhoras da sociedade*. (IAMAMOTO, 1982, p. 257)

Na época, a LBA foi adotada pela primeira-dama, Darcy Vargas, e foi sucedida pelas esposas dos presidentes da República no comando da instituição, e com isso surgiu o chamado "primeiro-damismo" junto à assistência social (SPOSATI, 2005). Como essa delegação às primeiras damas não era considerada uma responsabilidade do Estado, houve a permanência do caráter de caridade e benemerência, marca que a assistência social manteve por muitos anos (BRASIL, CAPACITAÇÃO PARA CONTROLE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS, 2010).

A forte tradição assistencialista de Darcy Vargas também envolveu as questões da infância; em 1938 foi criada a Fundação Darcy Vargas com o objetivo de atender à "infância desvalida", ocupando um papel na política assistencial agora defendida pelo Estado. Com suporte financeiro do Estado e de empresas, a fundação criou

¹³ O Centro de Estudos e Ação Social (CEAS), criado pela Igreja Católica em 1932, tinha como objetivo mobilizar católicos leigos para difundir seu pensamento na luta pela desigualdade social. O CEAS foi um dos promotores da implantação e organização dos movimentos de Ação Católica, cuja influência foi decisiva na introdução da Escola de Serviço Social no Brasil, em São Paulo, no ano de 1936 (OLIVEIRA, 1996, p. 110).

diversos projetos, dentre eles a Casa do Menino Jornaleiro (1938-1968), que atendia meninos que trabalhavam vendendo jornal e moravam nas ruas, oferecendo alimentação, assistência médica e educacional.

Anos posteriores, a ação foi ampliada, construindo-se a Casa do Pequeno Lavrador, a colônia de férias da Casa do Pequeno Jornaleiro, a Casa do Pequeno Agricultor e o restaurante da Casa do Pequeno Trabalhador. Para Simili (2008), a centralidade na infância da Era Vargas objetivava combater a delinquência e regenerá-la pela educação e pelo trabalho. A autora ainda registra que o projeto político de Vargas buscava preparar homens na condição de bons trabalhadores e sujeitos disciplinados, que não arguissem as regras postas. Para Pilotti e Rizzini (1995, p. 136),

O reconhecimento da situação da infância como um problema social é explicitado nos discursos e nas leis como consequência óbvia da situação generalizada de pobreza da população. Neste sentido, a conotação jurídica implícita na descrição do problema dos menores (abandonados e delinquentes) cede espaço para uma caracterização de cunho social da infância e da adolescência.

Neste sentido, a dinâmica fortemente registrada do trabalho infantil não estava nos discursos de proteção até momento, mesmo diante do reconhecimento dos limites de idade mínima para o trabalho definidos nas Constituições de 1934 e 1937 e posteriormente a proteção estabelecida na Consolidação das Leis do Trabalho em 1943.

A assistência social continuou a ser vista como um ato de vontade e não como direito de cidadania. Primeiro, com o apoio às famílias dos pracinhas, depois com a expansão às famílias da grande massa que não se enquadravam como beneficiários da previdência oficial. Passou-se então a atender às famílias nos casos de calamidade, como as secas e as enchentes e, devido à urgência, criou-se um vínculo emergencial à assistência social (SPOSATI, 2005).

Por meio da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), a Previdência se unificou em relação aos benefícios, abrangendo os trabalhadores urbanos que estavam formalmente no mercado, e também apontou sua centralização política com

a criação, em 1966, do Instituto Nacional de Previdência Social¹⁴ (INPS) (COUTO, 2010).

A Constituição de 1946, após a Segunda Guerra Mundial, retomou a incorporação dos direitos sociais, como o direito ao trabalho, à saúde, à segurança material e à educação. Nesse sentido, a intervenção do Estado se tornou necessária para garantir aos cidadãos a efetiva eficácia da aplicação desses direitos reconhecidos constitucionalmente (SARLET, 1998).

Contudo, durante o golpe militar de 1964, marcado pelo autoritarismo e pela retirada de direitos, a assistência social se tornou burocrática, com novas regras, normas e critérios para o atendimento à população reconhecida como carente. Nessa época, aconteceram mudanças na Previdência Social de maneira significativa, com a unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões no Instituto Nacional de Previdência Social; criou-se o Funrural, garantindo aos trabalhadores rurais benefícios sem exigência de contribuição; sucedeu também a unificação do Instituto Nacional do Seguro Social e do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social no Sistema Nacional de Previdência Social (BRASIL, CAPACITAÇÃO PARA CONTROLE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS, 2010).

Duas reformas importantes para a questão da infância ocorrem nesse período. A primeira é a transformação da LBA em fundação, em 1969, agregando agora a finalidade de promover, mediante estudos de problemas e planejamento das soluções, uma política de assistência social, desde a maternidade até a assistência aos idosos, carentes e marginalizados, incluindo a implantação de creches, primeiros cuidados com a saúde, educação para trabalho e tratamento e reabilitação para pessoas com deficiências (SPOSATI, 1989). Veja-se que a assistência social ocupa um lugar que envolve a dinâmica da saúde e da educação, desconsiderando ser uma política no seu próprio propósito.

A segunda reforma se deu com a criação, em 1964, da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor¹⁵, cujo objetivo também era prestar assistência aos “menores”,

¹⁴ Para Oliveira (1996, p. 64), “A criação do INPS, uma das mais significativas alterações no sistema previdenciário pós-1964, representou um passo importante em direção aos objetivos reformistas de unificação e padronização efetiva, embora seus efeitos tenham sido limitados à população coberta pelo antigo Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAP)”.

¹⁵ A criação de uma fundação nacional foi um projeto cultivado desde a realização da 1ª Semana de Estudos dos Problemas de Menores, que se sucederam depois pelos anos de 49, 50, 51, 52, 53, 56, 57, 59, 70, 71 e 73 sob o patrocínio do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o que ocorreu também no Rio de Janeiro a partir de 1955. Submetida à Câmara dos Deputados em 1961,

mas aqui, diferentemente do atendimento da Fundação LBA, que atendia apenas aqueles que viviam em situação regular com suas famílias, a clientela atendida pela Funabem era daqueles que estavam em situação de abandono, delinquência, órfãos e autores de infração penal.

O atendimento ofertado a crianças e adolescentes pela Funabem tinha como propósito demonstrar a importância do trabalho, pois ele era considerado um fator de promoção social. Para Oliveira (1996), considerar o trabalho como solução para o problema incorre em duas questões basilares; uma, é o não respeito à própria condição de desenvolvimento humano da criança e do adolescente, e a outra, é prepará-lo para um mercado que ofereceria a manutenção do *status quo* no campo das desigualdades sociais.

No ano de 1974, mais precisamente em 1º de maio, a assistência social ganha um novo lugar quando da criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, pois, antes disso, havia apenas o Ministério do Trabalho e Previdência enquanto espaço de diálogo no âmbito das políticas de assistência (SPOSATI, 2004).

Esse novo Ministério abriga uma Secretaria de Assistência Social, com a missão de fomentar a política de combate à pobreza, tendo em vista a piora das condições sociais e o conseqüente aumento da miserabilidade.

O processo de transformação das práticas assistenciais, assistemáticas, para a prática da Assistência Social como política pública contém, ainda, outro fator estrutural que a determina. Aliada a essa visão de exclusão social e à extensão e profundidade das desigualdades sociais no país, deparamo-nos com as mudanças econômicas e sociais, globais, que entram em curso em meados dos anos setenta. São mudanças que vão colidir com o processo de democratização do Brasil e com as tardias conquistas sociais, obtidas e consolidadas na Constituição Federal de 1988, entre elas a Assistência Social como dever do Estado e direito de quem dela necessitar. (ROMERA; PAULILO, 2009, p. 34)

Todos esses fatores influenciaram para que se estruturasse a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, com direitos resultantes da participação popular, especialmente, a Assistência Social, que passa a ser reconhecida como política pública, direito do cidadão e dever do Estado.

a proposta foi rejeitada. Em 1964, um filho do então Ministro da Justiça Milton Campos foi barbaramente assassinado por adolescentes moradores nos morros do Rio de Janeiro e o próprio Ministro, juntamente com outros juristas do Rio de Janeiro, convenceram o presidente General Humberto Castelo Branco a criar, por decreto, a almejada fundação nacional (SILVA, 2016).

1.4 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: UM CAMINHO A SER PERCORRIDO

A década de 1980 influenciou o processo de mudança da assistência social no Brasil. A luta dos cidadãos pela conquista da participação política e a reabertura da democracia fizeram emergir o debate para a que assistência social fosse reconhecida com uma política pública e incorporada como direito fundamental. A trajetória da assistência social, caracterizada na sua história como filantrópica e caritativa, e seu caráter assistencialista, mudaram, ao menos no campo normativo, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe importante avanço em relação à proteção social e a consequente ampliação e garantia dos direitos fundamentais sociais.

A incorporação dos direitos assistenciais no ordenamento constitucional¹⁶ foi fundamental, pois colocou-os no patamar de direitos universais em contraponto à seletividade que vigorava até então. Nesse sentido, a Assistência Social destina-se à promoção da cidadania, sendo uma política de proteção social, constituindo-se em dever do Estado e direito do cidadão, direito este à seguridade social, o que, nas palavras de Sposati (2004, p. 76), “envolve a ideia de cobertura da população inteira em relação aos direitos sociais, considerados independentemente da capacidade contributiva do indivíduo”.

Contudo, para a implantação das diretrizes de uma política de assistência social de forma descentralizada e participativa conforme prevê a Constituição Federal, eram necessários investimentos financeiros e humanos, processo que não aconteceu devido aos ajustes neoliberais e fiscais de 1990, quando “houve priorização no

¹⁶ **Art. 203.** A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. **Art. 204.** As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: I - despesas com pessoal e encargos sociais; II - serviço da dívida; III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiadas.

combate ao processo inflacionário significando uma intensa inflexão das políticas públicas brasileiras em especial das políticas sociais” (VICCARI, 2008, p. 56), evidenciando a fragilidade quanto à responsabilidade do Estado na garantia dos direitos sociais previsto no ordenamento constitucional.

A primeira proposta da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que trazia os princípios e as diretrizes de uma política de assistência social, foi aprovada no legislativo em 1990, no entanto, o presidente à época, Fernando Collor, vetou-a, declarando que a proposta apresentada não promovia uma assistência responsável, pois tornaria o país ingovernável (SPOSATI, 2004).

Contudo, as transformações no cenário político do país ocasionaram o início da reconstrução da LOAS, que seria debatida¹⁷ no Congresso Nacional em regime de urgência, sendo finalmente sancionada em 07 de dezembro de 1993, sob a égide da Lei 8.212, regulando os preceitos constitucionais sobre a Assistência Social e reafirmando ser uma política de seguridade social, incluída no campo dos direitos sociais. A LOAS em seu artigo primeiro reafirma:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

A LOAS explicitou em seu artigo 4º a ampla participação da sociedade na gestão das políticas públicas e inovou ao descentralizar e implementar a participação por meio de foros institucionais, como os conselhos nacionais, estaduais e municipais de assistência social, as comissões intergestoras, como os fundos de assistência social, atribuindo um maior poder de voz aos níveis subnacionais (PAES-SOUSA, 2009).

O Controle Social, previsto na Constituição de 1988, constitui a participação popular organizada na gestão política, administrativa, financeira e técnica das

¹⁷ As negociações, os debates sobre emendas ao texto constitucional geram um momento ímpar, que se torna conhecido como a Conferência Zero da Assistência Social. No auditório da Câmara Federal é debatido artigo por artigo do projeto de lei entre representantes dos vários estados e dos movimentos pró-LOAS, com a presença de parlamentares, líderes do governo, emissários do ministro, e a deputada Fátima Pellaes, relatora do projeto de lei. Ali é fechado o texto básico. Foi uma luta onde alguns significativos anéis se foram, e que precisam ser retomados: Um deles foi a redução de alcance do BPC. O vínculo à renda familiar de 1/2 salário mínimo *per capita* pretendido foi vetado pelo então Ministro da Fazenda FHC. Hoje a retomada da aplicação do benefício a partir dos 65 anos é uma exigência, pois foi truncada por Medida Provisória em 1999. O alcance para os 60 anos definido pelo Estatuto do Idoso é também um ponto a compor a agenda desta IV Conferência Nacional (SPOSATI, 2004, p. 59).

políticas públicas. São espaços privilegiados para a participação popular na Política de Assistência Social os Conselhos, os Fóruns, as Conferências de Assistência Social, entre outros. As conferências, que acontecem nos níveis municipais, do Distrito Federal, estadual e nacional, têm o papel de avaliar a situação da Assistência Social, definir diretrizes para a política e verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado [...]. Nos conselhos, estão representados os usuários, as entidades e organizações da Assistência Social e os trabalhadores do setor, eleitos em fóruns próprios. É com a efetiva participação popular que será assegurada a construção e implementação do SUAS. (MDS, 2010, p. 15)

No entanto, aprovação da LOAS ficou apenas no campo normativo, pois o novo governo de Fernando Henrique Cardoso pautaria a atuação da assistência social a partir da criação do programa Comunidade Solidária em 1995, momento que regressa a “matriz da solidariedade, como sinônimo de voluntarismo e de passagem da responsabilidade dos programas sociais para a órbita da iniciativa privada, buscando afastar o Estado de sua responsabilidade central, conforme a Constituição de 1988”. Nessa mesma ocasião, o Brasil atravessa ondas neoliberais (COUTO, 2010, p. 150).

[...] o Programa Comunidade Solidária vem se prestando a todo tipo de ação clientelista, assistencialista a partir de critérios políticos tradicionais e não técnicos como é sua proposta. É focalista, emergencial, não atende às reais necessidades da população, não tem em seu interior a perspectiva do direito real, mas a do favor que, em vez de promover a cidadania, se constitui em um redutor de cidadania, considerando que, não emancipa, é autoritário e os controles sociais não são representativos da sociedade civil organizada. Atua por fora do Ministério da Previdência e da Assistência Social. É ligada à Casa Civil, o que dá ao Programa um caráter pessoal, antiga forma de fazer política. (LAJÚS, 1999, p. 222)

Neste contexto, o governo pautaria uma agenda de política pública de forma concorrencial àquela que já estava prevista desde 1993, sem assumir uma responsabilidade legítima com a população brasileira. Contudo, em 1995, foram extintos a Legião Brasileira de Assistência Social¹⁸, o Centro Brasileiro para Infância e Adolescência¹⁹ e Ministério do Bem-Estar Social, adequando-se a estrutura governamental às novas diretrizes e abolindo seu disciplinamento clientelista,

¹⁸ A LBA foi criada pelo Decreto-lei 4.830, de 15 de outubro de 1942. Foi organizada em consequência do engajamento do País na Segunda Guerra Mundial. Seu objetivo era prover as necessidades das famílias, cujos chefes haviam sido mobilizados para a guerra. Tal conjuntura favorece sua criação, uma vez que ocorreu significativa queda do poder aquisitivo do proletariado e da pequena burguesia urbana. Mesmo dispondo de técnicos capacitados para a função, o comando da LBA sempre esteve entregue às Primeiras-damas, caracterizando o aspecto filantrópico, de ações clientelistas, conforme os interesses dos governos vigentes (SPOSATI; FALCÃO, 1989).

¹⁹ O CBIA substituiu a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – Funabem, criada em 1965, e tinha por objetivo formular, normalizar e coordenar, em todo território nacional, a Política de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente, e prestar assistência técnica a órgãos e entidades que executam esta política.

cooperativista e fisiológicos, ao menos no campo terminológico (PEREIRA, 1996, p. 137).

Foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, administrado pela Secretaria de Assistência Social e sob controle do Conselho Nacional de Assistência Social. As áreas da atenção a crianças e adolescentes e às pessoas com deficiência foram alocadas no Ministério da Justiça até a criação da Secretaria Especial de Direitos Humanos, que receberia mais tarde *status* de Ministério²⁰ (COUTO, 2010).

No entanto, os insistentes debates sobre as garantias dos direitos sociais pautavam a agenda política das conferências e o ambiente acadêmico para implantação da efetiva política de assistência inscrita nas normativas e para a ruptura definitiva das concepções e das práticas patrimonialistas, assistencialistas e o primeiro-damismo, que insistia na culpabilidade do sujeito pela sua condição de pobreza, pois a questão estava mais no campo normativo do que na execução e efetivação dos direitos previstos constitucionalmente (BORGES, 2014).

As grandes mudanças na política de assistência social viriam acontecer em 2003, durante a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocasião em que foi deliberada a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como sistema ordenador de uma efetiva política pública.

[...] a convocação extraordinária da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2003, recolocou, de saída, a legitimidade e importância da instância máxima de deliberação da política e começou a particularizar esse novo tempo e a recondicionar as expectativas contidas. Dentre as muitas deliberações ali consagradas, uma define a trajetória sobre a qual esse governo deveria começar a reescrever essa história [...]: a decisão coletiva de implantação do SUAS, a partir do paradigma da universalização do direito à proteção social fundado na cidadania e abandonando as ideias tutelares e subalternas que (sub)identificam brasileiros como carentes, necessitados, miseráveis. (LOPES, 2006, p. 80)

Neste sentido, o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou inicialmente a Resolução 145, de 15 de outubro de 2004, que instituiu a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e em 2005 a Resolução 130, que aprovou a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB-SUAS). Estes dois documentos representam um passo importante para a estruturação da política de assistência social

²⁰ Em 2016, a Secretária Especial de Direitos Humanos, com a reforma governista, deixa de ter *status* de Ministério, retornando ao Ministério da Justiça.

nos três níveis de governo, definindo, as bases para um modelo de gestão democrático e participativo na forma de sistema.

A Política Nacional de Assistência Social institui-se como direito à proteção social, entendendo que ações dependem das capacidades de acesso e da distribuição dos bens e recursos. Neste sentido, a PNAS constitui-se na dimensão socioterritorial, no campo das políticas públicas, “cujas intervenções se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios. Essa característica peculiar da política tem exigido cada vez mais um reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações” (BRASIL, POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004).

Para a implantação das políticas socioassistenciais nos municípios brasileiros, foi utilizada a classificação por grupos, empregando critérios formulados pelo IBGE, que permitiram analisar as realidades dos municípios e a inclusão das políticas públicas de acordo com as necessidades locais.

Definiu-se como município de pequeno porte 1, aquele com população de até 20.000 habitantes; município pequeno porte 2, com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; município médio, com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; município grande, com população entre 100.001 a 900.000 habitantes e as metrópoles com população superior a 900.000 habitantes.

A partir dessa classificação, o desenho adotado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para o cofinanciamento das políticas socioassistenciais no âmbito dos municípios, foi para aqueles com menos de 20 mil habitantes. A obrigatoriedade vincula-se à oferta de serviços de proteção social básica por meio dos Centros de Referências de Assistência Social (CRAS), os serviços de proteção especial ao órgão gestor da assistência social, e os demais serviços ficam sujeitos à implantação e ao cofinanciamento tanto do CRAS como dos Centros de Referências Especializados de Assistência Social (CREAS).

Contudo, a crítica de tal classificação está no sentido que a maioria dos municípios brasileiros é classificada como de pequeno porte I, e isto significa que a implementação da oferta de serviços socioassistenciais fica restrita aos de proteção social básica enquanto equipamento, uma vez que nesses pequenos municípios não haveria tantos casos de direitos violados que demandasse a implantação de equipe de proteção especial. Como solução prévia, em algumas localidades foram criados serviços intermunicipalizados.

Com a instituição do SUAS, a Assistência Social passa a ter foco na atenção às famílias que possuem fragilidades e vulnerabilidades, tendo como perspectivas o caráter preventivo de proteção social para fortalecer os laços e vínculos sociais entre seus membros, e que com suas qualidades e capacidades possam concretizar os direitos humanos e sociais de forma universalizante, promovendo a articulação e a integração com as políticas setoriais. Constitui-se como objetivo da PNAS:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (BRASIL, POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, p. 26)

O Sistema Único de Assistência Social inauguraria a forma de gestão na oferta de serviços programas e projetos, por níveis de proteção social. A proteção social básica atua como um conjunto de serviço que objetiva prevenir as situações de vulnerabilidades por meio do desenvolvimento das capacidades das potencialidades e do fortalecimento dos vínculos no âmbito familiar e com a comunidade. A proteção social especial divide-se em média complexidade e alta complexidade. A proteção de média complexidade oferece atendimento socioassistencial às famílias e indivíduos que tiveram seus direitos ameaçados ou violados, e que, apesar de manterem os vínculos familiares, necessitam de intervenções especializadas; já a alta complexidade constitui-se em um conjunto de serviços para aqueles em situação ameaça, que de algum modo foram ou necessitam ser retirados do grupo familiar como medida protetiva.

Neste sentido, o SUAS, materializa a essência da Constituição Federal e especialmente da LOAS, objetivando a concretização dos direitos essenciais de cidadania, tendo com eixos estruturantes a matricialidade sociofamiliar, a descentralização político-administrativa, o financiamento, o controle social²¹, a participação popular, uma política de recursos humanos e a vigilância social.

²¹ O controle social na Assistência Social compreende a participação da população no exercício da gestão do Estado, tanto administrativa com financeira, das políticas públicas. Diferentemente do conceito adotado pela criminologia que entende o controle social como conjunto de ações e sanções sociais com intuito de submeter o indivíduo aos padrões normativos. Estas formas de sanções podem ser formais e informais.

A matricialidade sociofamiliar é incorporada na política de assistência social por se entender que a desigualdade social não vincula o indivíduo isolado, a dimensão envolve as relações familiares, que se constituem de diversas formas de organização, arranjos e composições, e é nesta que a política busca centralidade à superação das vulnerabilidades.

[...] a família se compreende como espaço de cuidado, proteção, afetividade, mas também de fragilidades, de desigualdades, de contradições, conflitos, violência e todas as nuances sofrida pelo cotidiano do sistema pela qual se encontra inserida. Compreende como lugar onde se materializam as expressões da questão social, onde se encontram as pessoas que não acessam o trabalho, a ausência de renda, as fragilidades relacionais de vínculo familiar e comunitário, as violências. Desta forma, a família se apresenta enquanto instituição historicamente intrínseca na sociedade, porém inundada pelas transformações que ocorrem em âmbito político, econômico, social, cultural e histórico. (BORGES, 2014, p. 51)

Para Lima (2006), a categoria família é tão ampla e com uma gama de complexidade que deve ser vista sob diferentes lentes, que envolve feições positivas e negativas, e que pode promover processos de fragilização social, e por isso necessitam da acolhida da política pública. Reside aí, então, a importância da interlocução intersetorial da política de assistência social.

No campo jurídico, o reconhecimento da família aparece em diversos atos normativos. Quando a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 226, declara a “família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”, corroborando o artigo 16 da Declaração dos Direitos Humanos, está sinalizando a família como o núcleo natural e fundamental da sociedade, e com direito à proteção da sociedade e do Estado. De igual modo, o Estatuto da Criança e do Adolescente define como família aqueles com que a criança ou o adolescente possui vínculos de afinidade e afetividade.

No que tange à descentralização político-administrativa e territorialização, a política de assistência social assumiu a responsabilidade de congregar a participação das organizações e entidades sociais no processo de decisões deliberativas, como expressão da realidade local. Também definiu a assistência social com comando único e a gestão articulada com o conselho de assistência social na sua esfera de atuação.

Este foi um passo importante, pois saiu da lógica centralizada de execução das políticas públicas de assistência social ao compreender o território como lócus onde

vivem as pessoas, percebendo sua dinâmica e organização para o processo de construção das políticas públicas.

[...] os direcionamentos das políticas públicas estão intrinsecamente vinculados à própria qualidade de vida dos cidadãos. É no embate relacional da política pública entre governo e sociedade que se dará a ratificação ou o combate ao processo de exclusão social em curso. Pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revisita à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território. A perspectiva de totalidade, de integração entre os setores para uma efetiva ação pública, vontade política de fazer valer a diversidade e a inter-relação das políticas locais. (KOGA, 2003, p. 25)

O poder local provê uma condição de aproximação do cidadão ao Estado, contribuindo para que este apodere-se dos espaços públicos, em especial nas decisões “de fiscalização e concreção das tarefas do Estado. Assim é que se pensa um compromisso da ciência política e do direito com a sociedade, na concreção de um modelo de gerência democrático e, necessariamente, participativo” (HERMANY; DUPONT, 2014, [s.p.]).

O financiamento das políticas públicas sempre foi preocupação dos gestores e avançou com o reordenamento dos sistemas de financiamento com a nova forma de execução dos serviços da política de assistência social. A partir de 2003, quando o repasse dos recursos federais aos municípios passa a ser de Fundo a Fundo, dando maior autonomia à localidade, pois aos conselhos cabe deliberar o repasse dos recursos conforme as necessidades e demandas e maior segurança, sendo que o executivo não pode utilizar o recurso sem prévia deliberação do Conselho de Assistência Social.

Contudo, a reivindicação do percentual fixo de repasse mínimo ao Fundo de Assistência Social nas três esferas de governo tem se constituído uma luta constante nas Conferências de Assistência Social. Para Stopa (2012), houve avanços significativos no repasse de recursos para organizar a Política de Assistência Social desde a criação do SUAS, mas os recursos precisam ser garantidos em lei, com percentuais que atendam às necessidades básicas para a oferta de serviços.

A tensão entre a garantia de recursos nos fundos específicos, vinculados a receitas próprias e a lógica da liberalização das receitas tributárias e da aceitação das despesas no campo das políticas sociais instalam, pois, uma disputa decisiva no interior do sistema de direitos sociais e do próprio Estado, no que diz respeito à sua capacidade e compromisso em operar a efetividade e a expansão da proteção social pública. A fragilidade no aporte sistemático do financiamento e a insuficiência de volume de recursos ancorados

constituem-se na obstrução da capacidade emancipatória e redistributiva que podem qualificar uma nova agenda política no país. (PAIVA, 2003, p. 282)

A questão do financiamento é um elemento central na definição das políticas socioassistenciais, tendo sido inclusive tema especial da Conferência Nacional de Assistência Social no ano de 2009 que elencou um conjunto de demandas para aprimoramento do SUAS no que tange às questões orçamentárias.

Neste sentido, o controle social foi também incorporado na Constituição Federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo da gestão pública; de igual modo, o SUAS se assenta como espaço que pode/deve efetivar a participação e a tomada de decisões por meio dos conselhos e conferências.

Sherry Arnstein (2002)²² usa a metáfora de uma escada para definir como se dá o controle social sobre a gestão pública, sendo que cada degrau corresponde ao nível de poder do cidadão em decidir sobre os resultados. A participação pode ocorrer em oito degraus, mas apenas os três últimos sustentam a ideia de uma participação efetiva e democrática, a qual seria a parceria, delegação de poder, culminando no controle cidadão.

Quanto à dimensão organizacional de equipes técnicas, a PNAS estabeleceu a necessidade de constituir uma política de recursos humanos, definindo papéis de atuação na nova configuração dada pelo Sistema Único de Assistência Social. A assistência social deixa de ser o lugar do cuidador e da mera entrega dos benefícios, pois a política define novos atores, novas posturas, que se materializam em ações que reconheçam os direitos socioassistenciais com equipes técnicas profissionais específicas para cada função.

²² “Os primeiros degraus da escada são 1. Manipulação e 2. Terapia. Esses dois degraus descrevem níveis de “não-participação” que têm sido utilizados por alguns no lugar da genuína participação. Seu objetivo real não é permitir a população a participar nos processos de planejamento ou conduzir programas, mas permitir que os tomadores de decisão possam “educar” ou “curar” os participantes. Os degraus 3 e 4 avançam a níveis de concessão limitada de poder que permitem aos sem-nada ouvir e serem ouvidos: 3. Informação e 4. Consulta. Quando estes níveis são definidos pelos poderosos como o grau máximo de participação possível, existe a possibilidade de os cidadãos realmente ouvirem e serem ouvidos. Mas nestes níveis, eles não têm o poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detêm o poder. Quando a participação está restrita a esses níveis, não há continuidade, não há “músculos”, ou seja, não há garantia de mudança do *status quo*. O degrau 5. Pacificação, consiste simplesmente de um nível superior desta concessão limitada de poder, pois permite aos sem-nada aconselhar os poderosos, mas retém na mão destes o direito de tomar a decisão final. Subindo a escada estão níveis de poder cidadão com degraus crescentes de poder de decisão. Os cidadãos podem participar de uma 6. Parceria que lhes permita negociar de igual para igual com aqueles que tradicionalmente detêm o poder. Nos degraus superiores, 7. Delegação de poder e 8. Controle cidadão, o cidadão sem-nada detém a maioria nos fóruns de tomada de decisão, ou mesmo o completo poder gerencial”. (ARNSTEIN, 2002, [s.p.])

Neste sentido, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH)²³ determinou os trabalhadores do SUAS, enquanto equipes técnicas necessárias para atender às demandas da Política de Assistência Social. E de igual modo, também as entidades de atendimentos não governamentais tiveram que se adequar às diretrizes da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social²⁴ que define os profissionais necessários para a oferta de serviços nas entidades caracterizadas como de assistência social.

O SUAS também inovou ao adotar estratégias de vigilância socioassistencial para a produção de informações, indicadores das vulnerabilidades por território, de crianças, adolescentes, jovens e idosos, e com a função de indicar onde e quantos são os equipamentos necessários a suprir as demandas de proteção social, ou seja, “analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos” (BRASIL, LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

A consagração dada pela Lei 12.435, de 06 de julho de 2011, que dispõe sobre a organização do Sistema Único de Assistência Social, agora como Lei, traduz o cenário dos direitos socioassistenciais, promovendo uma nova forma de fazer a política social por meio de serviços socioassistenciais, privilegiando os sujeitos, famílias e grupos, referendada na dinâmica da matricialidade sociofamiliar (MARTINELLI, 2011).

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), aprovada em 2005 e atualizada em 2012 pelo Conselho Nacional de Assistência Social, traduz a gestão da Política de Assistência Social pactuada pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT)²⁵, reafirmando a política de Seguridade Social,

²³ O Conselho Nacional de Assistência Social pelas Resoluções 269/2006 e 17/2011 aprovou a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH), e nela estabelece os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para as equipes dos serviços da proteção social básica e especial: Assistente Social; Psicólogo; Advogado. Antropólogo; Economista Doméstico; Pedagogo; Sociólogo; Terapeuta Ocupacional; e Musicoterapeuta. Os trabalhadores de ensino médio e fundamental foram definidos na NOB-RH pela Resolução 09/2014 do CNAS. Sendo; o cuidador Social e orientador social ou educador social; e os profissionais da área administrativa.

²⁴ As diretrizes foram definidas na Resolução 16/10, posteriormente alterada pela Resolução 15/14.

²⁵ A CIT é um espaço de articulação e interlocução entre os gestores federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais, para viabilizar a política de assistência social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do SUAS, com a seguinte composição: 5 (cinco) membros titulares e seus respectivos suplentes, representando a União, indicados pelo Órgão Gestor Federal da política de assistência social; 5 (cinco) membros titulares e seus respectivos suplentes, representando os Estados e o Distrito Federal, indicados pelo Fórum Nacional de Secretários(as) Estaduais de Assistência Social (FONSEAS); III - 5 (cinco)

“afiançadora de direitos, tal como consagrado pela CF/1988 e representa, sem dúvida, uma conquista do Estado, gestores, conselhos, trabalhadores, especialistas, e também da população brasileira, em especial, daquela atendida pelo SUAS” (BRASIL, NOB-SUAS, 2006, p. 12).

Neste sentido, a NOB-SUAS, manifesta suas ações considerando os seguintes princípios:

Universalidade: todos têm direito à proteção socioassistencial, prestada a quem dela necessitar, com respeito à dignidade e à autonomia do cidadão, sem discriminação de qualquer espécie ou comprovação vexatória da sua condição;

Gratuidade: a assistência social deve ser prestada sem exigência de contribuição ou contrapartida, observado o que dispõe o art. 35, da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 – Estatuto do Idoso;

Integralidade da proteção social: oferta das provisões em sua completude, por meio de conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;

Intersetorialidade: integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais;

Equidade: respeito às diversidades regionais, culturais, socioeconômicas, políticas e territoriais, priorizando aqueles que estiverem em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social.

É por meio desses princípios que o SUAS promove a ruptura das ações reducionistas e estigmatizantes que historicamente permearam a assistência social no atendimento à população, oferecendo contrapondo mediante programas, benefícios e projetos considerados como garantias afiançadas, tais como a “garantia das seguranças de acolhida, do convívio, da renda, do desenvolvimento da autonomia e da sobrevivência a riscos circunstanciais” (MUNIZ, 2006, p. 140), internalizando, portanto, um cenário emancipatório dos direitos humanos.

Neste contexto, as políticas públicas de assistência social representam atualmente uma quebra de paradigma, superando a visão de cunho clientelista e caracterizando-se como um direito social, ao lado da saúde e da previdência social, que deve ser garantido a todo cidadão que necessitar de proteção social de modo universal, promover socialmente os brasileiros para a construção de uma sociedade mais justa e fraterna.

membros titulares e seus respectivos suplentes, representando os Municípios, indicados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social. (CONGEMAS, 2016, *online*)

Capítulo 2

TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL: PARADIGMA DO DIREITO DE CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A trajetória histórica, jurídica e social de crianças e adolescentes no Brasil é marcada por violações de direitos e de desproteção, podendo ser apresentada por três preposições. A primeira é marcada pela ideia de incapacidade, que coloca a criança como expectadora de direito, coisificando a infância. A segunda, como objeto de controle de adulto, sob o alicerce do autoritarismo dos pais, responsáveis e instituições; e a terceira, a desigualdade no reconhecimento de crianças e adolescentes, em especial oriundos de famílias pobres, marginalizadas pelos discursos contundentes do menorismo que etiqueta a infância como menor, reproduzindo marcas violentas na infância que permearam todo o século XX.

Reconhecer os direitos de crianças e adolescentes requer a compreensão da condição de sujeito de direitos, garantindo as oportunidades essenciais ao desenvolvimento integral, promovendo um conjunto de políticas públicas pautadas sobre a égide do princípio da prioridade absoluta.

O ordenamento constitucional e estatutário brasileiro, coadunado com o espírito da Declaração Universal dos Direitos da Criança, recepciona a teoria da proteção integral como pressuposto de ruptura do menorismo. Neste capítulo, abordam-se as dimensões essenciais que constituem um paradigma e sua extensão principiológica a partir das contribuições acadêmicas sobre o tema, alinhada à construção de um sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente.

2.1 FUNDAMENTOS DA TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

No intuito de compreender a dimensão da teoria da proteção integral, e seus reflexos na aplicação aos direitos de crianças e adolescentes, importa revelar a construção deste como um paradigma. Compreende-se paradigma como um conjunto de conhecimento e crenças que forma uma visão de mundo, formulado em torno de uma teoria hegemônica em certo período histórico que condiciona o modo de pensar dos sujeitos (KUHN, 1994).

A teoria da proteção integral dos direitos da criança e do adolescente salvaguarda os elementos necessários, pois condicionou a ruptura dos velhos dogmas

menoristas instituídos até fim do século XX. Segundo Custódio, a teoria da proteção integral é marco teórico fundamental do Direito da Criança e do Adolescente.

Sem dúvida, a teoria da proteção integral consolidou-se como verdadeiro paradigma na compreensão da infância e adolescência no Brasil. Daí decorre tentativa em regra sem sucesso, de reacionar o velho modelo por meio de mudanças pontuais na legislação infanto-juvenil, mas que não subsistem por muito tempo, pois o que sustenta o Direito da Criança e do Adolescente é estruturalmente complexo para ceder às mudanças pontuais incompatíveis com a lógica sistemática desse novo campo do conhecimento jurídico da infância. (CUSTÓDIO, 2008, p. 23)

É certo que em cada momento histórico, os paradigmas explicam os fenômenos sociais no tempo e no espaço. Para compreender as políticas para infância brasileira é importante resgatar os processos destes fenômenos caracterizadores. Numa primeira dimensão está a doutrina menorista, na segunda, a doutrina da ambiguidade, e por fim o paradigma da teoria da proteção integral.

A doutrina menorista estava calcada na representação da infância estigmatizada pela sua condição de pobreza, delinquência, mendicância e perigo. A adoção das políticas públicas era delineada por modelos de caráter repressivo e de controle.

A Doutrina da Situação Irregular conseguiu alcançar um parâmetro jurídico e institucional representativo do caldo histórico da cultura paternalista, autoritária, que olhava para a pobreza como uma patologia social, promovendo uma resposta assistencialista, vigilante, controladora, repressiva e autoritária, com uma burocracia estatal que se relacionava com um universo desprovido, segregado, onde a criança era vista como problema social, um risco à estabilidade, às vezes até uma ameaça à ordem social; para a afirmação da concepção burguesa de sociedade afirmava a ideia de cidadão de bem, do bom menino domesticado e institucionalizado; servil aos interesses capitalistas de mercado. A infância era mero objeto de intervenção do estado regulador da propriedade, que tinha sua inserção social realizadas às avessas, numa incorporação controlada pelo dever de gratidão da criança em relação ao Estado. (CUSTÓDIO, 2006, p. 76)

Além disto, as terminologias produzidas para identificar crianças e adolescentes reafirmam este processo estigmatizante, e os chamados “menores”, “criminosos”, “vagabundos” passam a ser produto de intervenção estatal para instituições constituídas no fim do século XIX. A institucionalização, portanto, é apresentada como condição recomendada para afastar os “criminosos” da sociedade. E ainda, para estes, os preceitos da doutrina menorista resulta na implementação de programas de ideia de “segurança cidadã” reforçada pelo Estado e anseio social.

A doutrina menorista formulou duas normativas: o Código de Menores de 1927 e o Código de Menores de 1979, sendo que este último representou a essência das condições de violência e foi promotor de uma Política Nacional do Bem-Estar do Menor, formulada a partir da ideologia da Escola Superior de Guerra.

O paradigma da ambigüidade se apresenta no campo da centralidade entre os que adotam o discurso menorista sob a falácia de um possível fundamento da proteção integral. Disto decorre a lógica do próprio pensamento do direito penal juvenil que se promove diante da dimensão do Direito da Criança, mas se caracteriza nas vestes menoristas.

Esta ambivalência é representada segundo a perspectiva de García Méndez (1997, p. 10) como

El paradigma de la ambigüedad se presenta como una síntesis ecléctica, apropiada para esta época de "fin de las ideologías". El paradigma de la ambigüedad se encuentra muy bien representado por aquellos que, rechazando de plano el paradigma de la situación irregular, no consiguen acompañar talvez con la disminución significativa de las prácticas discrecionales y paternalistas en el trato con los niños, las transformaciones reales y potenciales que se deducen de la aplicación consecuyente del paradigma de protección integral, que considera al niño y al adolescente como sujeto de derechos, y no menos de responsabilidades.

No campo jurídico, o paradigma da ambigüidade opera-se na aplicação da doutrina menorista em detrimento da teoria da proteção integral, amparado pela incapacidade de compreender o Direito da Criança e do Adolescente como novo ramo jurídico e autônomo.

A teoria da proteção integral se institui como novo paradigma para ruptura da corrente menorista e deriva no plano internacional da adoção da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, sendo reforçada com a Convenção sobre os Direitos da Criança em 1989, produzindo uma nova dimensão em compreender a dinâmica da infância e sua família, articulada com as necessárias de políticas sociais públicas.

A Convenção Internacional dos Direitos da Criança foi promulgada pelo Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990, constituindo-se em um tratado que reconhece os direitos humanos de criança e adolescente, sendo atualmente o tratado internacional com maior número ratificações pelos Estados-partes. A Convenção coloca elementos essenciais reconhecidos internacionalmente para garantia dos direitos de crianças e adolescentes no plano nacional. No Brasil, diferente de outros

países, a incorporação do espírito da convenção antecede a própria ratificação da Convenção pela Constituição de 1988 (CONTRÓ, 2011).

Além disso, o artigo 43 da Convenção, com objetivo de avaliar os avanços realizados no cumprimento das obrigações recepcionadas pelos Estados-Partes, criou um Comitê para os Direitos da Criança, constituído por dez especialistas da área para mandato de quatro anos. Quanto os encaminhamentos e relatorias do Comitê, a Convenção estabelece:

Artigo 44

1. Os Estados Partes se comprometem a apresentar ao comitê, por intermédio do Secretário-Geral das Nações Unidas, relatórios sobre as medidas que tenham adotado com vistas a tornar efetivos os direitos reconhecidos na convenção e sobre os progressos alcançados no desempenho desses direitos:

a) num prazo de dois anos a partir da data em que entrou em vigor para cada Estado Parte a presente convenção;

b) a partir de então, a cada cinco anos.

2. Os relatórios preparados em função do presente artigo deverão indicar as circunstâncias e as dificuldades, caso existam, que afetam o grau de cumprimento das obrigações derivadas da presente convenção. Deverão, também, conter informações suficientes para que o comitê compreenda, com exatidão, a implementação da convenção no país em questão.

3. Um Estado Parte que tenha apresentado um relatório inicial ao comitê não precisará repetir, nos relatórios posteriores a serem apresentados conforme o estipulado no subitem b) do parágrafo 1 do presente artigo, a informação básica fornecida anteriormente.

4. O comitê poderá solicitar aos Estados Partes maiores informações sobre a implementação da convenção.

5. A cada dois anos, o comitê submeterá relatórios sobre suas atividades à Assembleia Geral das Nações Unidas, por intermédio do Conselho Econômico e Social.

6. Os Estados Partes tornarão seus relatórios amplamente disponíveis ao público em seus respectivos países. (BRASIL, CONVENÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 1990a)

Para Bozzi (2011), os compromissos políticos dos países com a Convenção dos Direitos da Criança estão agrupados em quatro premissas basilares, que não são negociáveis: o interesse superior; o direito à vida, sobrevivência e ao desenvolvimento; o direito à não discriminação e o direito à participação.

O interesse superior constitui-se em ferramenta garantista na promoção aos direitos de crianças e adolescentes que estrutura o princípio da prioridade absoluta, cumprindo seu papel na “realização dos Direitos da Criança, além de limitar e orientar decisões que incidam sobre tais direitos ou possam afetá-los, tanto na esfera pública, quanto na esfera privada” (LIMA, 2001, p. 213).

O autor destaca que a aplicabilidade do interesse superior se vislumbra como instrumento metodológico essencial no processo de aprimoramento do próprio sistema de garantia de direitos, em especial na correta aplicação das políticas sociais públicas, na interpretação e análises judiciais, legislativas e administrativas. Tais contribuições constituem-se em “parâmetros teóricos adequados ao desenvolvimento de uma práxis social, jurídica e política comprometida com uma Política de Direitos [...] através de um contínuo aperfeiçoamento da vida democrática” (LIMA, 2001, p. 213).

Os direitos fundamentais, em especial o direito à vida, sobrevivência e ao desenvolvimento, foram incorporados no ordenamento constitucional e estatutário, que implica desvelar as condições essenciais das políticas sociais da década de 1990 e as atuais que deem conta de prover respostas a este princípio básico pactuado pelo Brasil. A título exemplificativo, nos anos de 1990, a taxa de mortalidade, segundo Ministério da Saúde, era de 45,2% a cada mil nascidos vivos, no ano de 2004, taxa foi de 22,4% a cada mil (BRASIL, ATLAS DA MORTALIDADE INFANTIL, 2016). O programa de transferência de renda, Bolsa Família, atingiu seu auge em 2015 atendendo mais de 14 milhões de famílias (BRASIL, CENSO SUAS, 2015).

No entanto, apesar de indicadores positivos para efetivação dos direitos fundamentais, em especial a salvaguarda do direito à vida, o relatório “um Brasil para Crianças e Adolescentes” da Fundação Abrinq, publicado no ano de 2016, apontou que 19,3 milhões de crianças e adolescentes com idades entre 0 e 14 anos vivem em situação de pobreza²⁶, ou seja, com renda *per capita* de até 440,00 reais, e 7,4 milhões estariam na extrema pobreza, com renda *per capita* de até 220,00 reais.

Quanto ao direito à não discriminação, Lima (2015, p. 110) esclarece que tal princípio se vincula diretamente com o da igualdade, e que ambos estão proclamados no seu aspecto formal, tanto nas normativas internas quanto externas, mas que precisam ser explorados. Para a autora, a desigualdade no Brasil ainda persiste, daí a necessidade da busca por uma igualdade material e o reconhecimento da diferença. Em uma “sociedade pluriétnica e multicultural, o Direito tem o dever de amparar as

²⁶ O estudo considerou os indicadores sociais da pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/2014), e traz como conceitos de Pobreza: pessoas que vivem com renda domiciliar *per capita* mensal inferior ou igual a meio salário mínimo e Extrema Pobreza: pessoas que vivem com renda domiciliar *per capita* mensal inferior ou igual a um quarto de salário mínimo.

adversidades jurídicas e contribuir para a resolução efetiva das distorções sociais existentes, ainda que seja pela via da discriminação positiva ou ações afirmativas”.

O direito de participação²⁷, e em especial o direito de participação política e a ocupação nos espaços de decisão, ainda se constitui em objetivo muito frágil no Brasil. Apesar dos amplos debates na Conferência dos Direitos da Criança e Adolescente fazendo alusão à necessidade de inclusão de crianças e adolescentes nos conselhos gestores, fortalecimentos das agremiações estudantis dentre outros espaços de participação, ainda é baixo o contingente de crianças e adolescentes nestes ambientes que se constituem como democráticos.

Liebel (2011, p. 38) tece duras críticas a esta perspectiva. Para o autor, a implementação dos direitos da criança passa por filtros interpretativos, em que os direitos são exercidos pelos adultos em favor de crianças e adolescentes, “*la posibilidad de los niños de influir en la interpretación de sus derechos y de tomar su implementación en sus propias manos son muy escasas*”²⁸.

Neste sentido,

*La participación como principio democrático para la vivencia de una ciudadanía real y tangible en el horizonte de la niñez, es un reto apremiante al cual deseamos asistir. Cada día hay nuevos retos por resolver y nuevas inserciones en el mundo que requieren actualizar la forma en que se aborda el papel de la infancia y la adolescencia. Reconocemos que la niñez puede tener mejores niveles de inclusión participativa en la vida del Estado y en la medida en que resulte exitoso dicho relacionamiento, gestado desde la familia y la escuela como principales ámbitos de la niñez, en esa proporción lograremos avanzar en edificación de Estados de Derecho. (OEA, 2010, p. 5)*²⁹

Tal perspectiva aponta para pensar possibilidades e alternativas que compensem o desequilíbrio constituído ao longo destes anos. Liebel (2011) propõe como alternativa o que chama de variáveis imanentes e transformadoras. A variável

²⁷ O artigo 12 da Convenção dos Direitos da Criança de 1989 estabelece: “Os Estados Partes assegurarão à criança que estiver capacitada a formular seus próprios juízos o direito de expressar suas opiniões livremente sobre todos os assuntos relacionados com a criança, levando-se devidamente em consideração essas opiniões, em função da idade e maturidade da criança.”.

²⁸ A possibilidade de crianças e adolescentes influenciarem na interpretação de seus direitos e de tomarem suas implicações em mãos são muito escassas.

²⁹ A participação como princípio democrático para a uma experiência real e tangível no horizonte da cidadania da infância é um desafio premente ao qual desejamos assistir. Todos os dias há novos desafios a serem resolvidos e novas inserções no mundo que exigem a atualização da forma como o papel da infância e adolescência é abordado. Nós reconhecemos que as crianças podem ter níveis mais elevados de inclusão participativa na vida do Estado e na medida em que esse relacionamento seja bem-sucedido, gestado a partir da família e da escola como principais âmbitos da criança, nessa proporção deverá alcançar progressos na construção dos Estados de direito. (Tradução livre.)

imamente constitui-se de um direito internacional que possibilite as influências e as competências de decisões dos sujeitos de direitos, que permite dar voz a crianças e adolescentes. As transformadoras apontam a um processo de decisão com estruturas novas e a mudanças e transformações sociais na relação entre crianças/adolescentes e adultos, substituindo a lógica hierarquizada de denominação.

Corroborando tais perspectivas, o Comitê dos Direitos da Criança previsto no artigo 44 da Convenção, em seu último encontro realizado em setembro de 2015 para avaliar as ações do Brasil no cumprimento da Convenção, emitiu um relatório em 30 de outubro de 2015, trazendo 95 pontos entre elogios, observações e recomendações ao país.

Inicialmente, o Comitê tece elogios ao Brasil, em especial na construção dos planos nacionais e na criação da Lei 12.594/2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), e da Lei 12.978/2014, que altera o Código Penal classificando como hediondo o crime de favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável.

As premissas apontadas por Bozzi (2011) destacam-se também nas recomendações descritas no relatório do Comitê dos Direitos da Criança quanto ao interesse superior, assinalando especialmente a questão dos recursos públicos, como a falta de mecanismos da União, Estados e Municípios no monitoramento da alocação destes recursos para áreas específicas da criança e do adolescente, bem como os cortes orçamentários que trazem impactos negativos na execução e manutenção das políticas públicas. Neste sentido, as recomendações são: a implantação de um sistema de acompanhamento de alocação de recursos em todos os níveis; o aumento orçamentário em setores sociais; e a certificação que os recursos destinados à proteção e promoção dos direitos de crianças e adolescentes são proporcionais ao crescimento econômico. Propõem ainda linhas orçamentárias na destinação de recursos específicos a crianças com deficiência, indígenas e em situação de rua, em especial das regiões norte e nordeste do país (ONU, 2015).

Quando se considera o princípio da prioridade absoluta, os principais autores da área o definem como um mecanismo de proteção e prevalência do melhor interesse da criança, que passa a ter prioridade na escala de interesses, considerando sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. A essência do princípio da prioridade absoluta é colocar crianças e adolescentes em primeiro lugar na escala de

preocupações do Estado, família e sociedade (LIMA, 2001; COSTA, 2005; VERONESE, 2006; CUSTÓDIO, 2008).

Portanto, a prioridade absoluta abrange os interesses de crianças e adolescentes e tem por precedência sua exigibilidade em razão da condição de sujeitos de direitos e em condição peculiar de pessoa desenvolvimento. A afirmação tanto no disposto do artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e sua elucidação estão claras no artigo 4º, parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que dispõe:

- a) a primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) a precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e juventude.

Lima (2015, p. 182) explica ainda que o princípio da prioridade absoluta deve ser analisado criticamente em conformidade com o direito constitucional, visto que os direitos fundamentais auferidos a crianças e adolescentes “são constituídos por normas cuja aplicação é direta e imediata, e por isso os direitos fundamentais previstos no corpo do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, e melhor destacados ao longo do Estatuto da Criança e do Adolescente, possuem eficácia plena”.

No que tange à premissa do direito à vida, sobrevivência e desenvolvimento, o relatório aponta a alta taxa de homicídios de crianças e adolescentes, considerando uma das mais altas do mundo, em especial a de meninos negros. O mapa da violência publicado no ano de 2015 apontou que em 2013 foram 5.191 casos de homicídios de crianças e adolescentes, um acréscimo de 21,1% em comparação com os dados de 2010, e deste, 66,3% eram negros(as). Neste sentido, o Comitê recomendou aplicar as medidas necessárias para ampliar e fortalecer programas e políticas que abordam a violência letal (WAISELFISZ, 2015).

Também o Comitê elogiou a aprovação da Lei 13.104/2015, que prevê o tipo penal de feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, mas recomenda que, em razão da perpetuação da violência baseada no gênero, deve o Brasil subsidiar capacitação sistemática aos juízes, promotores e advogados sobre direitos de meninas e sobre a violência de gênero, bem como garantir o acesso à justiça, ampliando a quantidade de tribunais e juízes(as) com atuação nos casos de violência doméstica e familiar, em especial as meninas em condições econômicas

desfavoráveis. E também realizar estudos sobre homicídios de crianças, incluindo o feminicídio, bem como sobre a situação de pais ou responsáveis mortos (ONU, 2015).

A reprodução da desigualdade de gênero, no entanto, não se reproduz apenas em relação aos direitos materiais negados, mas, de igual forma, ou pior, duplamente, nos julgamentos morais, sociais, institucionais a que mulheres estão constantemente submetidas. A esta lógica as meninas não escapam. Importa salientar um fenômeno relativamente recente acerca da “adultização” das crianças, que ocorre de maneira mais emblemática com as meninas. É quase um retorno ao que Ariès (1981) expôs em sua obra, *História social da criança e da família*, no tocante à ausência daquela particularidade infantil que a diferencia dos adultos. Os valores da sociedade de consumo e sua indústria nos quais as famílias estão inseridas empurram suas crianças, meninas, a vestirem-se como adultas em miniatura, reproduzindo na infância o papel de objeto sexual que as mulheres adultas acabam por ocupar e simbolicamente demonstrar por meio do vestuário e formas de se expor no mundo.

O sistema de justiça, pilar importante do sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes brasileiros, reproduz essa lógica violadora de direitos que o sistema patriarcal impõe às mulheres e remete o desafio à sociedade contemporânea, cujas bases normativas são pautadas nos direitos humanos.

Sabadell (2008) identifica três situações de discriminações que se (re)produzem da violência patriarcal dentro do sistema de justiça. A primeira diz respeito à descaracterização da infância, negando o *status* de ser criança, conferindo-lhes um papel de mulher pelo fato de não serem mais virgens. No geral, questiona-se a honestidade da vítima. Num segundo momento, há a descaracterização do estupro, nega-se a violência sexual, pela simples objeção da conceituação de consentimento. E no último momento, a reprodução do discurso patriarcal, nas decisões judiciais, devendo-se considerar o fato de que este discurso é efetuado por magistrados que atuam em instâncias superiores, com maior visibilidade e projeção, portanto, uma grande representação na coletividade.

O direito à não discriminação aparece na Recomendação 23 do relatório do Comitê. Nele, o Comitê aponta a discriminação estrutural de crianças e adolescentes que vivem em áreas urbanas marginalizadas, remotas e rurais, crianças com deficiência, lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intersexuais, em situações de ruas e crianças indígenas e afro-brasileiras. Outro elemento refere-se às estratégias

do Brasil na eliminação da discriminação por condição sexual, retiradas dos planos de educação em diversos estados e municípios (ONU, 2015).

A ausência de políticas públicas ou a incompreensão das condições humanas e seu reconhecimento atrelado a um processo histórico de exclusão assinalam uma igualdade que se constitui em parte no plano formal, mas insuficientes para aferir a situação de “pessoas que vivem desigualdades complexas, como é a desigualdade racial. Foi necessário então avançar no estudo para além disso e repensar o direito à igualdade não só no seu conteúdo material, mas também no reconhecimento da diversidade” (LIMA, 2015, p. 299).

Crianças e adolescentes negros, bem como suas famílias, são marcados pelo processo de exclusão e marginalização social. O estudo das relações raciais no Brasil demonstrou que a condição e a qualidade de vida, bem como o acesso aos serviços públicos para as pessoas negras não se resolvem exclusivamente pela lógica de mercado e pela ideia de desenvolvimento econômico, pois os fatores que mantêm as pessoas negras no Brasil nas mesmas condições de vida, dificultando a mobilidade de classes sociais, são, no fundo, expressões do racismo, do preconceito racial e da discriminação racial. Logo, não mais é possível levar a sério qualquer política pública que não reconheça o abismo social vivido por milhares de pessoas no Brasil em função da sua cor de pele. Qualquer política pública séria, seja para crianças, adolescentes e suas famílias, deve considerar a diversidade étnico-racial. (LIMA, 2015, p. 279)

Todas estas questões implicam diálogos constantes em fóruns, conselhos e comissões participativas, conforme lembra Liebel (2011), para formular ações que assegurem as garantias dos direitos fundamentais, e em especial o reconhecimento do ser.

O direito de participação reafirma a ideia assinalada anteriormente por Liebel (2011), recomendando que o país faça um esforço para promover a participação de crianças e adolescentes nos Conselhos dos Direitos das Crianças e Adolescentes, nos conselhos escolares, principalmente nos espaços que afetam seus interesses.

Neste sentido, recomendou desenvolver ferramentas de consultas públicas sobre política nacional de desenvolvimento, a fim de padronizar tal consulta com um elevado nível de inclusão e participação, incluindo a consulta de crianças sobre questões que lhe afetam, bem como promover a consulta e participação nos espaços políticos de crianças e adolescentes em acolhimento institucional e em centros socioeducativos, e sensibilizar profissionais que atuam com crianças e adolescentes para a importância da participação como elemento de inclusão (ONU, 2015).

Antônio Carlos Gomes da Costa (2000, p. 138-142) esclarece que o protagonismo juvenil, enquanto educação para participação democrática, é dar condições para que o sujeito possa exercitar, de forma criativa e crítica, essa faculdade, na construção de sua autonomia. A cidadania não se constitui apenas viver em comunidade, mas participar dela, e para isso é preciso que este ativismo seja democrático, elevando o nível de participação de crianças e adolescentes nos espaços pertinentes. E afirma, “o país que não estender a todos os seus habitantes o exercício do direito a ter direito, ainda não foi capaz de enfrentar e de vencer os seus grandes desafios econômicos, sociais e políticos”.

Portanto, o paradigma da teoria proteção integral reconhece a criança e o adolescente com sujeitos de direitos, direitos estes universalizados, pautados na dimensão de proteção, o que, nas palavras de Costa e Veronese (2005, p. 52), caracteriza a proteção integral como “um salto qualitativo fundamental na consideração social da infância”, sendo que os elementos de diversidade, equidade de gênero e igualdade racial são seus pressupostos fundamentais.

Para Veronese (2015), a grandeza de um paradigma da proteção integral está regulada em três premissas que constroem seu fundamento. A primeira, estabelece a recepção normativa de proteção aos direitos de crianças e adolescentes fundado na condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e na garantia de prioridade absoluta. O Brasil, em 1988, ao promulgar a Carta Constitucional, afirma este compromisso no artigo 227 e reafirma em 1989 ao ratificar a Convenção dos Direitos da Criança.

A proteção integral deve constituir-se em instrumentos de pesquisas e estudos científicos. Hoje, no Brasil, os núcleos de pesquisas sobre crianças e adolescentes pautam seus manuscritos sobre a ótica da proteção integral. A dimensão acadêmica e a produção científica reafirmam-se com teoria de base às teses e dissertações (VERONESE, 2015a).

Portanto, o paradigma da proteção integral implica pensar o Direito da Criança e do Adolescente levando em consideração uma dimensão jurídica, considerando o arcabouço normativo de proteção aos direitos tanto no âmbito nacional quanto internacional. Mas, também, uma dimensão política, ao reafirmar que o Estado brasileiro cumprirá os pactos estabelecidos com os organismos internacionais e nacionais, implementando políticas públicas para crianças e adolescentes.

Já a dimensão social da proteção integral converge para uma sociedade que perceba a criança e o adolescente não por aquilo que serão no futuro, mas no agora, nas suas diversas fases de desenvolvimento e nas suas necessidades em cada momento, o que implica uma dimensão da ética pautada numa sociedade mais igualitária, fraterna e solidária, “que priorize um desenvolvimento sadio de nossas crianças e adolescentes” (VERONESE, 2015a).

A concepção do paradigma da proteção integral envolve a constituição de uma estrutura jurídica transdisciplinar, pois é nessa vertente que se reafirmam os direitos de crianças e adolescentes, que buscam na Sociologia, na Pedagogia, na Ciência Política, na Psicologia e nas demais ciências seus conhecimentos fundamentais para assegurar o melhor interesse da criança e para a produção de novas práticas sociais e políticas públicas.

Para Nogueira Neto (2016), as contribuições teóricas das demais ciências trouxeram a dinâmica de teoria para o Direito da Criança e do Adolescente que foge das raízes tradicionais jurídicas. Aqui talvez esteja o desafio de alguns juristas: entender o próprio paradigma da proteção integral.

Nogueira Neto (2016) explica o papel da Ciência Política na teoria da proteção integral sobre a perspectiva do Estado ampliado, aqui vê-se a atuação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente enquanto instâncias políticas. Também, a Sociologia e suas produções, seja na perspectiva da sociologia da infância, seja na indicação de Nogueira Neto (2016), ao apontar Boaventura de Sousa Santos e seus estudos sobre democracia, a municipalidade enquanto esfera de controle e execução das políticas públicas, sobre a ótica apontada na legislação estatutária no princípio da descentralização político-administrativa. Aqui, expõe-se também a dimensão de território sob o olhar de Santos (2000), que assinala o ato de compreender esse espaço não na sua extensão geográfica, mas como âmbito social, político e jurídico.

Também, a Pedagogia, na dimensão freiriana, que buscou um novo olhar para a garantia do direito à educação libertadora, demonstrando o grande desafio para a efetivação em termos normativos da garantia à educação básica no país como uma dimensão do paradigma da proteção integral (FREIRE, 2005).

Portanto, o paradigma da proteção integral tem o papel de desvelar as diversas dimensões que a expressão apresenta levando em conta a extensão “Jus-humanista da indivisibilidade dos Direitos Humanos e da integralidade na sua proteção”

(NOGUEIRA NETO, 2016). Esta dimensionalidade da teoria se produz e se reproduz na construção do Direito da Criança e do Adolescente, não apenas como mera normatização, mas também nas práticas cotidianas.

O Direito da Criança e do Adolescente não se constrói a partir de uma legislação específica, pois ele emerge antes e para além da legislação estatutária. Portanto, compreender o Direito da Criança e do Adolescente é dimensioná-lo numa vertente transdisciplinar.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou a teoria da proteção integral em seu artigo 227³⁰, reconhecendo os direitos fundamentais e um conjunto de princípios que nortearam a essência constitucional e estatutária, na proteção aos direitos de crianças e adolescentes.

Reveste-se, portanto, de verdadeiro marco na história jurídica do país ao instituir os direitos humanos e elevar a dignidade humana ao patamar de fundamento constitucional. Nesse sentido, tanto a dignidade humana quanto os direitos fundamentais acabam por constituir os princípios constitucionais incorporadores de exigências de justiça e dos valores éticos, dando suporte axiológico ao sistema jurídico brasileiro (PIOVESAN, 2009).

A dignidade humana constitui-se na condição do ser sujeito, que faz jus ao reconhecimento por parte da sociedade e do Estado, promovendo um conjunto de direitos que assegurem as condições essenciais de uma vida saudável “além de propiciar e promover sua participação ativa e responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos” (SARLET, 2001, p. 60).

Nesta perspectiva se encontra a solidariedade³¹, também responsável pela determinação do cumprimento dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes

³⁰ É dever da família, da sociedade e do Estado 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. (*Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010*)

³¹ “A solidariedade é um direito fundamental de terceira dimensão que deve ser aplicado em todas as relações jurídicas, sejam de direito público ou privado. Trata-se de uma nova maneira de se enxergar as relações humanas jurídicas, à luz da ética e da moral, visando à igualdade substancial, à dignidade da pessoa humana e, sobretudo, à cooperação nas relações jurídicas. Com a solidariedade busca-se uma responsabilidade social, visando ao bem-estar social e, como consequência, ao bem-estar de cada um.” (REIS; BAGATINI, 2014, p. 382)

no âmbito das relações privadas, ao elevar a família e a sociedade como responsáveis.

Contudo, afirma Lima (2001, p. 116-117), a constituição de teorias no âmbito dos direitos fundamentais, sobre aquilo que categorizam as classificações entre princípios e regras de sistema jurídico, colocam em pauta os limites conferidos pelo dogmatismo positivista, que compreendia os princípios enquanto preceitos meramente programáticos. Nesta perspectiva, Alexy (1993, p. 95) destaca que

A distinção entre regras e princípios constitui, além disso, a estrutura de uma teoria normativo-material dos direitos fundamentais e, com isso, um ponto de partida para a resposta à pergunta acerca da possibilidade e dos limites da racionalidade no âmbito dos direitos fundamentais. Nesse sentido a distinção entre regras e princípios é uma das colunas-mestras do edifício da teoria dos direitos fundamentais.

Portanto, afirma-se que a construção do Direito da Criança e do Adolescente é organizada em bases principiológicas, tanto no reconhecimento quanto no processo de execução das políticas sociais públicas.

O Direito da Criança e do Adolescente fundamenta uma nova concepção ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, fortalecidos pela ordem principiológica constitucional, como bem apresenta Lima (2001), inspirado pela proposta de classificação de Canotilho³², e que divide os princípios, de acordo com suas funções, em duas espécies: os estruturantes e os concretizantes.

Os princípios estruturantes estão na base do sistema jurídico e, portanto, possuem superioridade quando em conflito com outros princípios ou normas, devendo “sempre funcionar como fator de predeterminação de toda e qualquer decisão acerca de direitos fundamentais da criança e do adolescente” (LIMA, 2001, p. 158).

Já no que tange aos princípios concretizantes, estes são dependentes dos princípios estruturantes ao mesmo tempo em que lhes vinculam, pois “têm como uma

³² Segundo Canotilho (1993, p. 180-181), “A articulação de princípios e regras, de diferentes tipos e características, iluminará a compreensão da constituição como um sistema interno assente em princípios estruturantes fundamentais que, por sua vez, assentam-se em subprincípios e regras constitucionais concretizadores desses mesmos princípios. Existem, em primeiro lugar, certos princípios designados por princípios estruturantes, constitutivos e indicativos das ideias diretivas básicas de toda a ordem constitucional. São, por assim dizer, as traves-mestras jurídico-constitucionais do estatuto jurídico do político”. Os princípios estruturantes “ganham a concretização através de outros princípios (ou subprincípios) que densificam os princípios estruturantes, iluminando o seu sentido jurídico-constitucional e político-constitucional. “

de suas funções básicas a densificação ou concretização dos princípios estruturantes” (LIMA, 2001, p. 159).

O princípio do interesse superior da criança, também estruturante do sistema sociojurídico de proteção à infância, reafirma a mudança do Estado na responsabilidade com crianças e adolescentes, considerando a valoração para a consecução dos direitos fundamentais. O reconhecimento do interesse superior da criança e do adolescente não advém, portanto, da bondade ou benevolência do Estado. Consiste, unicamente, do simples fato de serem sujeitos de direitos.

Por isso, todos os atos relacionados ao atendimento das necessidades da criança e do adolescente devem ter como critério a perspectiva dos seus melhores interesses. Essa perspectiva é orientadora das ações da família, da sociedade e do Estado, que nos processos de tomada de decisão sempre devem considerar quais as oportunidades e facilidades que melhor alcançam os interesses da infância. (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 115)

Logo, reconhecido o interesse superior da criança e estabelecida a responsabilidade, é dever dos particulares e dos agentes públicos assegurarem a promoção desses direitos fundamentais no contexto do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente.

O princípio da tríplice-responsabilidade que deve ser compartilhada entre família, sociedade e Estado reveste-se de dimensão da solidariedade porque cabe a todos, na prática das relações cotidianas, resguardar os direitos da população infantil, ou seja, estes direitos devem ser garantidos pelos três âmbitos.

Em suma, a garantia dos direitos da criança e do adolescente perpassa a responsabilidade pública no sentido de cumprir e pôr em prática aquilo que está disposto no texto legal, bem como perpassa o respeito à condição peculiar de desenvolvimento, assegurando condições familiares e ambientais adequadas ao estímulo das potencialidades individuais e de sua sociabilidade. Seguindo os passos dessa análise, a cidadania de crianças e adolescentes refere-se ao reconhecimento dos direitos da população infanto-juvenil, no plano formal e legal, por parte do Estado, da família e da sociedade. (RAPOSO, 2003, p. 47-48)

A materialização da solidariedade por meio da responsabilidade compartilhada entre família e sociedade é facilmente vislumbrada quando analisada por meio dos direitos protetivos, encontrados na parte final do artigo 227, e também no parágrafo 4º, ao afirmar que “A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.” (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988). Tais direitos protetivos afirmam a regra constitucional de efetividade e garantia de direitos

fundamentais exigida não apenas do Estado, mas igualmente da família e da sociedade, no tocante a afastar a criança e adolescente de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade ou opressão, sob pena de responsabilização.

Importa salientar que a elevação da dignidade humana a fundamento constitucional relaciona-se diretamente à necessidade de se pautar o cuidado dispensado às crianças e adolescentes pela humanidade, seja nas relações verticais do Estado, seja nas relações horizontais entre indivíduos na esfera privada. É a vedação oriunda do ordenamento jurídico pautado na solidariedade, que não admite qualquer tratamento desumano ou degradante (LIMA, 2001).

Para que o paradigma da proteção integral seja instrumento de concretização de direitos fundamentais, são necessárias políticas públicas revestidas de “ações concretas que incidam nas questões do cotidiano, com a promoção de uma cidadania para crianças e adolescentes de forma responsável, e sobretudo respeitosa com sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento” (VERONESE, 2015a).

Deste modo, verifica-se que as políticas públicas devem levar em consideração o melhor interesse da criança e do adolescente, e sua instrumentalização requer a efetivação plena do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO: O CONSELHO DE DIREITOS COMO BASE FUNDAMENTAL DO SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A ideia do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente tem origem no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e se propaga no Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, que disciplinou os direitos fundamentais prevendo um sistema de compartilhamento de responsabilidades compartilhadas.

O artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, atendendo àquilo que foi disposto na Constituição Federal, propõe a concretização de direitos mediante um conjunto de políticas públicas articuladas entre governo e sociedade civil organizada. Diante da complexidade da política de atendimento, indica-se a necessidade de um sistema que seja capaz de assegurar os princípios e regras da proteção integral.

Os sistemas de garantias estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente muito mais do que harmonia, certamente, guardam entre si implicações funcionais (atribuições, competências e responsabilidades) de

necessariedade mútua e recíproca, vale dizer, apenas se pode devidamente reconhecer um sentido normativo das regras pertinentes e contidas em cada um daqueles subsistemas, quanto, e, tão-somente referenciar-se mutuamente, segundo a própria sistematicidade estabelecida, haja vista que tais vínculos se operam pelo sentido, orientação e conteúdo (substância) agregados, analiticamente aos desdobramentos possíveis de serem reconhecidos como protetivos e emancipatórios destas novas subjetividades precisamente pela pertinência que guardam com a Doutrina da Proteção Integral. (RAMIDOFF, 2008, p. 44-45)

O Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente envolve, portanto, o conjunto de pessoas e instituições, públicas e privadas, que tem por objetivo efetivar os direitos de crianças e adolescentes. Custódio (2009) afirma que o sistema de garantias se funda nas bases principiológicas da ação do Estado, orientada sobre a descentralização e integralização entre os diversos atores que compõem sua estrutura, no intuito de romper com as velhas práticas interventivas, “restritas à imposição das práticas de governo, bem como das lógicas lineares de ação que transferem responsabilidades de um órgão para outro, burocratizando o sistema, e historicamente atingindo poucos resultados” (CUSTÓDIO, 2009)

Apesar da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente trazerem a dimensão de um sistema de garantias, a organização não foi regulamentada em tais normativas e constituiu-se a partir de construções doutrinárias. Em 2006, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), baixou a Resolução 113, que estabeleceu os parâmetros para institucionalização e fortalecimento de um sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente.

A Resolução 113/2006, em seu artigo 5º, estabelece que as organizações da sociedade civil e o poder público, na composição do sistema de garantia de direitos, exercerão suas funções em rede, a partir de três categorias estratégicas, sendo elas a defesa, a promoção e o controle dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

A classificação apresentada pelo Conanda se coloca como insuficiente na perspectiva de sua execução no âmbito dos municípios. Cabe destacar que as Resoluções do Conanda têm caráter recomendatório aos estados e municípios, em respeito ao princípio da descentralização político-administrativa. Contudo cabe destacar que as Resoluções do CONANDA têm caráter vinculante as políticas governamentais federais.

Portanto, ao compreender a tridimensionalidade da responsabilidade em respeito aos direitos de crianças e adolescentes, entre família, Estado e sociedade, compartilhadamente, a recomendação que se entende é que um sistema de garantia de direitos deve estar pautado em três níveis, atendimento, proteção e justiça, o que, para Veronese (2015), “implica repensar toda lógica assistencial e protetiva para a infância e repensar o papel das políticas públicas, e por fim prevê que haja uma integração operacional do sistema, mais precisamente sob a perspectiva do trabalho em rede.” Estas três dimensões respondem àquilo que se entende por proteção integral aos direitos crianças e adolescentes, colocando as responsabilidades aos entes federados.

Neste contexto, a base do Sistema de Garantias de Direitos são as políticas de atendimento, que compreendem um conjunto de serviços, programas e projetos de atendimento direto a crianças e adolescentes, classificado por níveis de proteção, básica e especial, fundamentado nas garantias prevista no artigo 227 da Constituição Federal.

É preciso recordar que o Sistema de Garantias de Direitos tem sua origem organizativa no contexto da reformulação das estratégias de políticas públicas do final do século XX, com o movimento pela democratização quando as políticas públicas de atendimento, dispersas e sem organicidade, precisavam de um referencial sistemático para sua operacionalização.

O contexto social brasileiro nas décadas de setenta e oitenta do século XX³³ possibilitou o surgimento de manifestações populares que contribuíram de maneira significativa para o processo de redemocratização do país, que extinguiu o sistema político ditatorial vigente, culminando na abertura da Assembleia Constituinte responsável pela atual Constituição. A participação da população de maneira direta nas diversas comissões estabelecidas pela Assembleia Constituinte possibilitou a inclusão de um significativo conjunto de garantias a direitos e liberdades individuais,

³³ A intensa mobilização de organizações populares nacionais e de atores da área da infância e juventude, acrescida da pressão de organismos internacionais, como UNICEF, foram essenciais para que o legislador constituinte se tornasse sensível a uma causa já reconhecida como primordial em diversos documentos internacionais como a Declaração de Genebra, de 1924; a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (Paris, 1948); a Convenção Americana Sobre os Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica, 1969) e Regras Mínimas de Beijing (Res. 40/33 da Assembleia – Geral, de 1985). A nova ordem rompeu com o já consolidado modelo da situação irregular [...] (AMIN, 2006, p. 8-9)

como também a garantia na própria Carta Magna de mecanismos de participação direta e indireta dos cidadãos na gestão pública.

No Estado brasileiro, democrático, o poder político consubstancia-se na soberania popular e materializa-se de três formas: (a) por meio da democracia representativa, sendo a que mais expressivamente manifesta as formas de participação no âmbito político, na medida em que permite aos mandatários dos Poderes Executivo e Legislativo serem legitimados pelo voto da população; (b) a democracia semidireta, oriunda do artigo 14, incisos I, II e III da Constituição Federal, que estabelece o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular; e (c) a democracia participativa, dimensão na qual a participação da sociedade civil apresenta-se de forma direta, tanto na formulação de políticas quanto no controle das ações governamentais. A centralidade dos conselhos gestores de políticas públicas remete diretamente a esta terceira dimensão.

A democracia representativa enfrenta atualmente críticas, tendo em vista a visível crise de legitimidade oriunda do aparente conflito de interesses entre representantes e representados. Há, aparentemente, uma divisão social entre eleitores e políticos, sendo que aos políticos é atribuída a direção da vida pública, e aos eleitores, os interesses da vida privada (MORAES, 1999).

Este conflito pode ser entendido:

No modelo representativo os partidos políticos se voltam para a conquista e preservação do poder. A crescente profissionalização da política e a comercialização das campanhas eleitorais aumentam o fosso entre representantes e representados. São as associações, organizações e movimentos da sociedade civil que irrigam com suas reivindicações a esfera pública, contrapondo-se ao poder da mídia, do governo e do mercado. (VIEIRA, 2001, p. 86)

Como alternativa a este modelo de representação, instável na perspectiva da representação da vontade popular, optou-se pelo fortalecimento da participação direta da sociedade civil organizada como meio de reconquista dos espaços de exercício da política, tendo em vista que a “democracia representativa é indispensável e insubstituível nas sociedades contemporâneas” (BENEVIDES, 2003, p. 86). De forma complementar ao sistema representativo, Bobbio esclarece quanto ao desenvolvimento da democracia,

[...] não pode ser interpretado como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas deve ser entendido como a ocupação, pelas formas ainda

tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático. (BOBBIO, 2011, p. 67)

Nessa seara é que se encontram os conselhos gestores de políticas públicas, possibilitando a efetividade de direitos por meio da participação da população sobre as demandas que ensejarão o planejamento das políticas públicas do Estado gestor. De acordo com o artigo 204 da Constituição Federal, esses conselhos regem-se pelos princípios da descentralização político-administrativa e da participação da população na formulação e controle das políticas e ações em todos os níveis, e definem-se, de acordo com Souza (2004, p. 24), como “um novo espaço de atuação e participação da sociedade civil na elaboração e fiscalização de políticas públicas dentro do próprio Poder Público – os Conselhos de Direitos e Gestores de Políticas Públicas”.

[...] nestes termos, são compatíveis com as proposições normativas acerca da democracia participativa. Do ponto de vista teórico, podem se constituir em espaços de representação da população, cuja participação não é medida pelo processo eleitoral e que permitiria aos cidadãos um controle sobre a ação do Estado. (GONZALES, 2000, p. 90)

As características fundamentais dos conselhos, relacionadas à formulação de políticas públicas e à fiscalização das ações governamentais, estão apoiadas no seu papel deliberativo, que permite tanto a livre escolha de seus membros quanto a autonomia em relação à tomada de decisões, que posteriormente vincularão a atuação dos membros do Poder Executivo.

O fortalecimento dos moldes de participação social nos processos de decisão política e formulação de uma efetiva participação cidadã foi potencializado pela edição do Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, da Casa da Civil da Presidência da República, a Política Nacional de Participação Social.

O referido Decreto não cria novas formas de participação, mas detalha as formas atuais já instituídas em lei; portanto, a Política Nacional de Participação Social tem como objetivo o fortalecimento e a articulação dos mecanismos e instâncias democráticas no processo de ações conjuntas entre entes públicos e sociedade civil.

O Decreto estabelece em seu artigo 2º a caracterização das formas de participação social no processo de formulação, execução e monitoramento e avaliação de políticas públicas³⁴.

Dentre as formas traçadas está a definição de sociedade civil constituída pelo cidadão, coletivos, movimentos sociais, sejam estes institucionalizados ou não, bem como as redes sociais e suas organizações. Portanto, “a sociedade civil é a representação de vários níveis de como os interesses e os valores da cidadania se organizam em cada sociedade para encaminhamento de suas ações em prol de políticas sociais e públicas, protestos sociais, manifestações simbólicas e pressões políticas” (WARREN, 2006).

As adversidades sociais e econômicas, que os países em desenvolvimento como o nosso atravessam, incidem diretamente na configuração da cultura política que aí se institucionaliza. Dessa forma, por exemplo, na dimensão política, o processo de redemocratização brasileiro colocou na agenda dos governantes a preocupação com a participação dos cidadãos. (BAQUERO, 2004, p. 120)

Há o reconhecimento dos conselhos de políticas públicas constituídos como órgãos colegiados, sendo deliberativos ou consultivos, e que promovem o diálogo entre sociedade civil e governo nos processos decisórios das políticas públicas nas diversas instâncias governamentais, ou seja, “tratam-se de canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2007, p. 7). Aqui também podem-se agrupar os fóruns interconselhos como instâncias de formulação e aprimoramento da intersectorialidade e transversalidade das políticas públicas.

A constituição desses conselhos possibilita o estabelecimento de novas formas de participação democrática, fazendo com que governo e sociedade civil participem de forma igualitária na definição das políticas públicas. Hoje, com a ampliação do processo de democratização da sociedade brasileira, há a extensão do poder da sociedade política para a sociedade civil. (BULLA; LEAL, [s.d.], p. 3)

Também reconhece as comissões de políticas públicas destinadas a atender objetivos mais específicos, como prazos definidos conforme sua finalidade, ou seja, diferentemente dos conselhos de políticas públicas que são contínuos.

³⁴ A participação social será pelo (a): Sociedade civil, conselho de políticas, comissão de políticas públicas, conferência nacional, ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública, consulta pública, ambiente virtual.

A Política Nacional de Participação Social (PNPS) também regulamenta as conferências nacionais de política públicas como espaços legítimos de participação, compostos por importantes segmentos para fomentar todo o processo de debate, formulação e avaliação das ações do Estado, aproximando as demandas realizadas e as necessidades a partir das suas diretrizes e metas e ações.

As conferências nacionais, um dos mecanismos participativos mais importantes do Brasil, consolidam-se e se fortalecem como espaços de debate, concertação, construção de consensos, estabelecimento de pactos e correção de rumo das políticas públicas. Elas possibilitam a participação de atores tradicionalmente excluídos dos espaços de atuação política. O processo de diálogo e compartilhamento de decisões entre atores da sociedade civil e governos municipais, estaduais e federal, envolvidos nos mais diversos temas abordados nas conferências, é um dos grandes avanços da democracia brasileira. Pode-se afirmar que as mais importantes e bem-sucedidas políticas e ações do governo federal nos últimos dez anos foram originadas ou aperfeiçoadas nos debates realizados nas conferências. O sentido principal dos instrumentos de gestão participativa é ampliar a base de conhecimento, planejamento e sustentação das políticas públicas, que, cada vez mais, deixam de ser um assunto reservado a especialistas e tornam-se patrimônio de toda a sociedade. (AVRITZER; SOUZA, 2013, p. 2)

As audiências públicas e as consultas públicas já definidas e utilizadas em diversos momentos no País possibilitam a participação da população nos processos decisórios e no levantamento de subsídios para melhorar o processo de planejamento, controle e avaliação das políticas públicas.

A PNPS também prevê a instituição das ouvidorias públicas no âmbito federal como espaço de controle e participação social na recepção de denúncias, reclamações, sugestões dentro outros relativos à política e serviços públicos. E inova ao reconhecer os ambientes virtuais de participação social como novo processo de interação social no aprimoramento das ações e aproximação com a sociedade civil.

Todos estes mecanismos servem para constituir políticas públicas de atendimento que sejam capazes de compreender as demandas da sociedade, reconhecendo, portanto, a participação social como direito do cidadão. Neste sentido, as diretrizes gerais da Política Nacional de Participação Social instrumentalizam-se pelo direito à informação, a valorização da educação para a cidadania ativa, o fortalecimento dos mecanismos de controle, a valorização da diversidade sociocultural na complementaridade e transversalidade, bem como a integração entre formas de democracia representativa, participativa e direta (BRASIL, POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, 2014).

No Brasil, no âmbito das políticas públicas para crianças e adolescentes, este processo ocorre, portanto, com a Constituição Federal e suas implicações especificadas no Estatuto da Criança e do Adolescente. Pode-se dizer que a norma estatutária trouxe um novo sistema de garantias, prevendo a ação articulada entre a família, o Estado, a comunidade e a sociedade em geral na concretização dos direitos fundamentais da infância, que, conjugado ao princípio da descentralização político-administrativa, estabeleceu competências aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente para deliberarem sobre a política de atenção à infância no âmbito dos municípios.

O princípio da descentralização político-administrativa, segundo previsão do artigo 88, I, do Estatuto da Criança e do Adolescente, focaliza sua atenção ao nível municipal, local, onde serão desenvolvidas as principais ações vinculadas às políticas públicas. Nesta direção, “essa proximidade com a população local torna a ação política mais sensível à demanda e facilita o controle da política social destinada a crianças e adolescentes” (SIERRA, 2002, p. 4).

A articulação desse sistema comprometido com o melhor interesse da criança e a sua proteção integral permitiu a criação de novos órgãos, dentre os quais se destaca Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente. Como principal espaço de formulação, discussão e controle das políticas públicas de atenção à população infantil, os Conselhos de Direitos devem ser criados nos níveis municipal, estadual e federal, sem que haja hierarquia entre essas instâncias. Ao Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA), compete a expedição de diretrizes que orientarão a ação dos conselhos estaduais e municipais.

Quando fala-se de um processo de ruptura com a doutrina menorista, não se está apenas estabelecendo um questão linguística, mas sim aquilo que já fora registrado anteriormente, que tal mudança de paradigma irradiará todo o processo da produção, do saber, do fazer e do promover as ações, serviços, políticas e programas que devam levar em consideração as categorias crianças e adolescentes na sua mais complexa significação, reafirmando a proteção integral, prioridade absoluta e a condição de pessoa em desenvolvimento.

Neste sentido, foi necessária uma modificação na sua organização legal, institucional e social que implicou a perspectiva apontada por Castanha (2002), em uma mudança de conteúdo, método e gestão. Tais ações implicam, segunda a autora,

[...] enfrentar e trabalhar as contradições de uma institucionalidade formal fundada em valores democráticos e de cidadania, contrapondo a uma realidade de cultura política clientelista e fisiológica, de polarização entre ricos e pobres de aprofundamento das desigualdades no âmbito social, regional, político e econômico, além das diferenças de gênero e raça/etnia é o grande desafio para o Estado brasileiro e para o movimento social em favor da infância e adolescência no Brasil. (CASTANHA, 2002, p. 7)

A significação no campo do conteúdo exigiu a organização de normativas pautadas na ótica do reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, pois não caberia a mera produção e permanência das doutrinas menoristas até então vigentes no Brasil.

Uma mudança no método implica a superação das práticas assistencialistas, conservadoras, interventivas, discriminatórias, promotora da repressão e da violência, nas políticas de atendimento, para a garantia e proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

É a partir da gestão que as políticas públicas deixam de ser centralizadas e passam ser construídas como consequência das demandas locais, respeitadas as sazonalidades, constituídas com a população, fruto de resultantes de conferências, fóruns e demanda dos conselhos, produto, portanto, da descentralização política administrativa.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, no artigo 88, II, estabelece a criação dos Conselhos de Direitos nos três níveis de governo, com formação paritária, ou seja, com representantes de órgãos governamentais e de organizações da sociedade civil, competindo lhes “deliberar e controlar o conjunto de políticas públicas básicas, dos serviços especializados e de todas as ações governamentais e não-governamentais, direcionadas para o atendimento da criança e do adolescente” (CUSTÓDIO, 2006, p. 180-181).

Com um diferencial em relação aos demais conselhos, o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente não demarca uma única política setorial, mas estabelece que as políticas de sua alçada possuam um público que exige, por determinação legal, prioridade absoluta em todas as políticas públicas.

Em cada política, especificamente, o público infanto-juvenil deve ser absolutamente priorizado e a ele reservada a proteção integral, isto é, nenhuma ação poderia – por definição – lhe ser dirigida de forma isolada ou fragmentada, mas sim articulada com todo o conjunto de políticas para garantir os direitos integralmente. Considerando que diversas políticas setoriais têm conselhos próprios, a relação dos Conselhos de Direitos da

Criança e do Adolescente com os demais conselhos passa a ser um dos pontos centrais de sua ação. (MORAES, 1999, p. 122)

O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente tem por característica predominante o *status* democrático, acentuando um propósito de Estado ampliado, e ao deliberar, não prepondera uma única vontade.

O governo tem assento no Conselho em número igual ao dos representantes da sociedade civil. A eles (representação governamental e da sociedade civil) competirá formular as políticas [...]. Haverá busca pela predominância (e não dominação) de uma das posições, quando divergentes. Todavia, a partir do momento em que as questões forem postas para deliberação, uma vez votadas, não existirá mais “proposta da sociedade civil” ou “proposta do governo”, mas deliberação, decisão, vontade do órgão especial, que, por sua composição (governo + sociedade civil), representa na concepção gramscianiana, o próprio Estado. (LIBERATI; CYRINO, 2013, p. 78)

O que para Veronese (2015a, p. 60) implica dizer que a participação democrática nos conselhos “envolve a responsabilidade de evitar quaisquer arbitrariedades do governo municipal, por isso ser fundamental a sua composição paritária, pois deve-se colocar os interesses das crianças e dos adolescentes acima de qualquer política partidária”.

Este modo de construir a política pública para a criança e adolescente resulta na possibilidade efetiva do reconhecimento das demandas apontadas pela população. Cumpre salientar que o “novo paradigma para a gestão pública articula descentralização e intersetorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social, resolvendo os problemas que incidem sobre uma população em determinado território” (MENICUCCI, 2002, p. 122)

Seguindo esse raciocínio, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente terá, dentre outras atribuições, que acompanhar e deliberar sobre a política municipal voltada à criança e ao adolescente, em todas as áreas, como saúde, educação e assistência social, atuando na articulação institucional e intersetorial, no que diz respeito aos direitos da criança e do adolescente; estabelecer um diagnóstico a respeito dos planos de atendimento, proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente; gerir o Fundo da Infância e Adolescência, conforme prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente.

O fortalecimento das políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente no âmbito da municipalidade se coloca num conjunto de desafios que dependem da articulação intersetorial e do fortalecimento da rede de atendimento à criança e ao

adolescente com a participação integrada entre organizações governamentais, não governamentais e comunidade.

O Direito da Criança e do Adolescente apresenta-se como potencial alternativa que congrega, dentre outros aspectos, uma nova visão, multidisciplinar e democrática, pois tem em sua essência a participação dos diversos atores sociais. Além disso, atribui responsabilidades para o Estado, à família e à sociedade quanto à efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes (SOUZA, 2008).

A concretização de políticas públicas para crianças e adolescentes implica necessariamente o fortalecimento dos conselhos de direitos, especialmente no seu potencial caráter decisório, ou seja, quando se promove um modelo descentralizado de gestão de política pública para criança e adolescente, reafirma-se o compromisso tanto previsto na norma estatutária quanto constitucional, ao elencar o interesse superior de crianças e adolescentes.

Neste sentido, cabe aos conselhos de direitos da criança e do adolescente definir uma agenda que corresponda às demandas locais, e aqui reafirma-se a necessidade de os conselhos promoverem ações para prevenção e erradicação do trabalho infantil, implantando um plano municipal com suas respectivas metas.

Além do respectivo plano, a Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), número 171/2014, estabeleceu como diretrizes, aos conselhos distrital, municipais e estaduais, a construção e deliberação de um Plano Decenal de Direitos Humanos de Criança e Adolescentes que incorpore ações para os próximos dez anos reafirmando, portanto, a construção de uma política de Estado não um política de governo, em conformidade com a Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

Portanto, uma Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes congrega ações intersetoriais, considerando as adversidades e as desigualdades sociais, no intuito de trazer elementos para seu enfrentamento. Nela devem conter as condições essenciais a garantias dos direitos básicos de qualquer cidadão, assegurando a universalidade dos direitos sociais.

O Plano, por seu turno, implica impor objetivos, metas e ações, e um determinado período para sua execução. Nele estarão detalhadas as ações que se pretende executar, as quais devem ser construídas com a comunidade, levando em consideração a participação social.

Por isso, a construção de uma rede atuante na efetivação das políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente deve ser planejada a partir dos diversos segmentos representativos da sociedade (famílias, entidades governamentais, não governamentais, programas, políticas sociais, conselho tutelar e de direitos).

Para Veronese (2015), os conselhos de direitos objetivam concretizar “as garantias advindas da doutrina da proteção integral”, deliberando programas, projetos e ações capazes de atender às demandas sociais locais de crianças e adolescentes.

E aqui importa salientar a necessidade de os Conselhos Municipais e Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente promoverem diagnósticos da situação da infância que sejam capazes de identificar o contexto, para planejar as políticas públicas necessárias de atendimento à criança e ao adolescente em sua modalidade.

No entanto, apesar de a legislação constitucional e estatutária definir a importância do novo fazer das políticas públicas, colocando como espaço a união da sociedade civil organizada com o Estado no processo decisório de promoção de programa, projeto e ações, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente têm enfrentado dificuldades de duas ordens: gerir de forma participativa as políticas de garantia, e ainda articular estas com os diversos setores e organizações igualmente responsáveis por políticas sociais direcionadas à infância. O município, dessa forma, é o espaço adequado, ideal, para que bem se relacionem população e autoridades políticas, por ser esse espaço facilitador do diagnóstico das demandas sociais e da participação motivada e responsável da sociedade na busca da solução dessas demandas, o que acaba por gerar confiança e credibilidade (BARACHO, 1996).

Há que se destacar ainda outros fatores políticos que dificultam a atuação do Conselho, como as diretrizes políticas dos partidos no exercício do poder do Estado e também a competência social dos conselheiros. Dessa forma, aqueles partidos que reconhecem e apoiam a legitimidade da participação da sociedade civil reconhecerão e respeitarão a autonomia dos Conselhos de Direitos. De outro lado, aqueles que não aceitam outro tipo de participação, tendem a conturbar a atuação. Segundo Sierra (2002, p. 3), “Alguns políticos consideram que a execução da política para crianças e adolescentes é de responsabilidade das secretarias governamentais e não de um grupo de indivíduos organizados ao redor da defesa do Estatuto”. Somadas a tais dificuldades de ordem ideológica, decorrentes da influência política, há ainda aquelas oriundas da falta de orçamento para a execução das deliberações do Conselho.

O reconhecimento dos municípios enquanto entes autônomos e a descentralização dos serviços públicos, na Constituição de 1988, não foi acompanhada de igual descentralização tributária. Esta situação cria uma relação de dependência às esferas estaduais e federal que levam os municípios a um extremo quadro de escassez de recursos. (MORAES, 1999, p. 113)

Nota-se que a falta de dotação orçamentária capaz de amparar o planejamento e execução das políticas constitui-se igualmente em obstáculo à garantia dos direitos da criança e do adolescente. Essa temática, reivindicação constante nos Fóruns das Sociedade Civil Organizada, é representativa também do desrespeito ao princípio basilar da prioridade absoluta e da ausência de preocupação com a efetividade das decisões dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

Aqui destacam-se dois elementos importantes; um refere-se à gestão orçamentária dos Fundos dos Direitos da Criança e Adolescente em que não há obrigatoriedade de repasse ou percentuais mínimos de transferência governamental, e outro, este de maior importância, a garantia do caráter deliberativo dos conselhos.

Outro elemento importante é a prevalência da democracia representativa, os Conselhos encontram certa resistência para o desempenho de suas funções, principalmente pela aceitação na cultura política majoritária de partidos políticos, que não reconhecem a participação da sociedade civil nessas instâncias como legítima. Para esses, os conselhos possuem um espaço subalterno na política, ilegítimo por não se submeter ao processo eleitoral, o que significa, em última análise, uma resistência em aceitar estes espaços de participação direta (SIERRA, 2002). Com um sistema político majoritariamente representativo, os Conselhos possuem o dever de atuação enquanto planejadores e fiscalizadores da implementação de políticas de atendimento pautadas nos direitos inerentes à pessoa humana.

Portanto, a política de atendimento é um componente importante no processo de assistência integral a crianças e adolescentes, pois deve promover junto aos conselhos gestores ações articuladas e planejadas para enfrentar os desafios na municipalidade naquilo que constitui a garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes.

2.3 A POLÍTICA DE PROTEÇÃO: O CONSELHO TUTELAR COMO ÓRGÃO DE GARANTIA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A concretização dos direitos de crianças e adolescentes foi atribuída como responsabilidade compartilhada entre família, sociedade e Estado. No entanto, quando estes entes forem omissos, ameçarem ou violarem tais direitos previsto no ordenamento constitucional e estatutário ante a atuação jurisdicional e seguindo a dimensão principiológica da desjurisdicionalização, incube solucionar tais conflitos primeiro no âmbito administrativo.

Para Lima (2001, p. 282), desjurisdicionalizar constitui-se de um elemento essencial na teoria jurídica do direito da criança e do adolescente, em especial na ordem principiológica, com a concretização da cidadania, pois “implica em trocar o sinal dessa atitude concentradora, reduzindo ao máximo o envolvimento do sistema de justiça com questões que demandam tratamento político-administrativo”.

A cidadania, na concepção mais essencial de Arendt (1983), se constitui do direito a ter direitos, e direitos humanos é desígnio da cidadania, não como um fim, mas como elevado a um princípio, pois a sua privação afeta a própria condição humana.

Com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, foram instituídos os Conselhos Tutelares como instâncias administrativas primordiais à proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

Pereira (p. 2008, p. 563) define tal órgão como expressão da maturidade democrática, pois sua organização se apresenta conforme demanda da comunidade local na busca pela agilidade das soluções dos conflitos que levam a ameaças ou violação dos direitos de crianças e adolescentes, ressignificando as práticas burocráticas. Neste sentido, o Conselho Tutelar

[...] reflete uma sociedade democrática moderna, por além de ser representativa, apresenta características de ser social, participativa e pluralista. Social, porque visa à correção de graves injustiças e desigualdades sociais. Participativa, porque exige que, cada vez mais, setores mais amplos da sociedade civil passem da posição de espectadores passivos para a de agentes responsáveis pelas soluções e medidas que atendam às necessidades da sociedade, isto é, passem da posição de súditos para a de cidadãos. Pluralista, porque o pluralismo é uma decorrência da liberdade, onde, de um lado, está o respeito às opiniões e pensamentos divergentes e, de outro o reconhecimento da multiplicidade de organizações, interesses e forças da sociedade, com grupos e movimentos sociais. (PEREIRA, 2008, p. 572)

Deste modo, a norma estatutária definiu o Conselho Tutelar como órgão permanente, autônomo e não jurisdicional, com competência para zelar pelo cumprimento dos direitos de criança e adolescente no âmbito da municipalidade a ele vinculada.

Importa destacar as três características definidas pelo legislador aos conselhos tutelares. Primeiro, é órgão permanente, e isto implica dizer que, uma vez constituído por lei municipal, não poderá ser extinto, o que eleva sua estabilidade. É essencial também sua permanência, seu funcionamento ininterrupto, ou seja, estará sempre à disposição das demandas que porventura venham a acontecer que caracterize a ameaça ou violação de direitos (SOUZA; SOUZA, 2010).

Quanto à autonomia, o legislador trouxe uma inovação primordial ao Conselho Tutelar, pois lhe deu autonomia funcional, que significa a independência de suas deliberações, ou seja, não está subordinado à administração pública ou aos seus interesses. No entanto, cumpre salientar que o Conselho Tutelar se constitui em órgão público e mantido pelo poder público local, apenas vinculado à administração pública e não subordinado hierarquicamente. No entanto, cabe lembrar que a dimensão de autonomia não se deve entendida como fazer tudo, mas fazer aquilo que a lei prevê, por isso este órgão é submetido às regras de direito público, ou seja, fazendo aquilo que a lei determina (SOUZA; SOUZA, 2010).

A terceira e última característica dada aos Conselhos Tutelares é a de ser órgão não jurisdicional, isto representa dizer que, além de não integrar ao Poder Judiciário, não cabe a ele julgar conflitos de interesses, mas, tão somente, atuar na proteção dos direitos crianças e adolescente. Nos casos em que não seja possível a solução na esfera administrativa, ou que não sejam de sua competência, cabe ao Conselho Tutelar encaminhá-los ao sistema de justiça (SOUZA; SOUZA, 2010).

O Conselho Tutelar se constitui como órgão colegiado, o que lhe atribui importância, pois, quando o legislador concebeu o conselho tutelar, o fez com intuito de constituir um grupo de cinco pessoas que, por decisão coletiva, aplicaria a melhor medida administrativa ao caso concreto. Neste sentido, a validade das decisões do Conselho Tutelar será reconhecida apenas mediante deliberação colegiada, podendo unicamente a pedido do interessado ser objeto de revisão pela autoridade judiciária.

O Conselho Tutelar, sendo órgão municipal, é constituído por um colegiado de cinco Conselheiros Tutelares, escolhidos por sufrágio universal, não obrigatório, tendo

por função primordial atender crianças, adolescentes e suas famílias, aplicando as medidas pertinentes de proteção à criança e ao adolescente, sempre que seus direitos forem ameaçados ou violados, seja pelos pais, responsável, ou ainda em razão de sua própria conduta.

Tais medidas de proteção estão dispostas nos incisos I a VII do artigo 101 do ECA, quais sejam:

I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII - acolhimento institucional.

Importa registrar que a medida de acolhimento institucional é excepcional, e será aplicada apenas nos casos em que não exista outra possibilidade de manutenção da criança ou do adolescente no grupo familiar; é uma situação de caráter emergencial, não se confundindo com a suspensão ou a destituição do poder familiar.

De igual modo, o Estatuto da Criança do Adolescente definiu ao Conselho Tutelar medidas aplicáveis aos pais e responsável para garantia da proteção à criança e ao adolescente, dispostas no artigo 129:

I - encaminhamento a serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família; II - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; III - encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico; IV - encaminhamento a cursos ou programas de orientação; VII - Advertência.

As medidas aqui previstas são de caráter administrativo, e o seu descumprimento implica infração administrativa prevista no artigo 249 do ECA, que prevê: “Pena - multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência”.

À municipalidade foi conferida a criação do órgão, devendo ser realizada por lei e não decreto, em decorrência de serviço que é público e de interesse local. Apesar de o Estatuto da Criança e do Adolescente definir a obrigatoriedade da criação já em 1990, mais de 50% dos Conselhos Tutelares foram instituídos apenas depois de 10 anos da legislação estatutária.

Neste sentido, pode-se buscar nas palavras de Bobbio (2004, p. 83) a construção deste processo de instituição dos Conselho Tutelares:

[...] uma coisa é um direito; outra, a promessa de um direito futuro. Uma coisa é ter um direito atual; a outra, um direito potencial. Uma coisa é ter um direito que deve ser, mas que, para ser, ou para que passe do deve ser ao ser, precise transformar-se em objeto de discussão de uma assembleia de especialistas [...]

Ainda, após 26 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, verifica-se a incompreensão dos gestores públicos na implantação e reestruturação administrativa necessárias ao bom funcionamento dos Conselhos Tutelares³⁵. A proposição de mandato definido em lei foi no intuito de estabelecer uma aproximação das demandas com a comunidade, evitando os vícios da burocratização. Neste sentido, os conselheiros tutelares são eleitos para mandato de quatro anos, permitida uma recondução ao cargo mediante novo processo de escolha³⁶.

O Estatuto da Criança e do Adolescente definiu, em especial no artigo 136³⁷, as principais atribuições do Conselho Tutelar e importa aqui fazer uma análise destas atribuições e sua vinculação na proteção aos direitos de crianças e adolescentes.

³⁵ A pesquisa “Os Bons Conselhos: conhecendo a realidade”, coordenada por Rosa Maria Fischer e realizada pelo Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração, traz um retrato das condições dos Conselhos Tutelares no Brasil. O objetivo dessa pesquisa foi realizar um levantamento nacional dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares existentes, de modo a conceder insumos à ação do Estado e da sociedade civil em prol dessa efetividade. Tal pesquisa foi realizada entre fevereiro e novembro de 2006, sendo publicada em 2007. Pode-se considerar essa pesquisa como uma das fontes mais completas e recentes quanto ao diagnóstico dos Conselhos Tutelares e de Direitos, uma vez que juntou informações tanto da Secretária Especial de Direitos Humanos, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, dados dos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente (FISCHER, 2007).

³⁶ A Lei 12.696, de 25 de julho de 2012, traz alteração substancial ao Estatuto da Criança e do Adolescente, prevendo mandato aos membros do Conselho Tutelar de três para quatro anos, e destacando as garantias aos direitos sociais até então como mera expectativa de direito.

³⁷ I - Atender às crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII; II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII; III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto: a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações. IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional; VII - expedir notificações; VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário; IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal; XI - representar ao Ministério Público

Quando o Estatuto da Criança e do Adolescente trouxe em seu dispositivo a palavra atender, deixou claro seu significado no sentido de receber queixas, informações, reivindicação e solicitações de crianças, adolescentes, suas famílias e da comunidade, que tenham seus direitos ameaçados e violados, conforme prevê o artigo 95. Portanto, não se pode confundir a ação do Conselho Tutelar com a política de atendimento. Situação típica de ilegalidade são os casos recorrentes de atuação do Ministério Público quando determina ao Conselho Tutelar a realização de acompanhamento em visita domiciliar semanal durante um semestre, enviando relatório àquele órgão, fundado equivocadamente no disposto do artigo 136, I.

A competência, neste caso, é da equipe técnica do órgão Ministerial, ou de acordo com a política de atendimento daquela municipalidade, pois ao Conselho Tutelar caberia apenas ser informado dos encaminhamentos, devendo ele tão somente acompanhar as ações promovidas pelo órgão ministerial.

Portanto, definida a categoria atender, importa registrar que caso o Conselho Tutelar receba uma denúncia ou informação sobre ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente, cabe a ele averiguar as informações, orientar os pais e responsáveis sobre o direito violado ou ameaçado, e aplicar as medidas pertinentes aos infratores.

Incube ao Conselho Tutelar requisitar os serviços que entenda necessários para sanar a violação ou ameaça de direitos, podendo ser nas áreas da saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança. Portanto, reafirma-se a importância do Conselho Tutelar na nova dinâmica, ou seja, permitindo as soluções de conflitos ou violações de direitos no âmbito administrativo. Neste sentido, Moraes (1992) esclarece que

Requisição é o ato de determinar uma medida, praticado por quem tem autoridade para isso. Existe um princípio constitucional (art. 5º II, C.F.) que diz: ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei. Assim sendo, o Conselho só pode compelir alguém a fazer ou deixar de fazer alguma coisa se houver uma lei que o autorize. Pois o Estatuto (art. 136 - III "a") dá poderes ao Conselho para requisitar serviços públicos. Que serviços? Aqueles que, pela Constituição, por outras leis e pelo

para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural; XII - promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescente. **Parágrafo único.** Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família.

Estatuto, são devidos à criança, ao adolescente e à sua família. [...] o Estatuto veio para introduzir novos usos, hábitos e costumes no âmbito da sociedade política e juridicamente organizada. E tudo começa quando, tendo repartições públicas praticado o velho uso, hábito, costume da não oferta ou da oferta irregular do serviço devido, o cidadão ofendido passa a praticar o novo hábito de defender o seu direito. Para a defesa de direitos do cidadão, no âmbito administrativo (não no jurisdicional) ou para simplesmente promover a execução de suas decisões.

Quando as demandas que chegam ao Conselho Tutelar e suas aplicações das medidas de proteção forem negadas ou descumpridas, incube a esse órgão realizar a representação à autoridade judiciária, que deve então avaliar a situação levando em consideração princípios essenciais do direito da criança e do adolescente, como prioridade absoluta e melhor interesse.

De igual modo, nos casos em que constituam crime, infrações administrativas ou penal contra dos direitos de criança e adolescente, a competência de ação é do Ministério Público, portanto, deve o Conselho Tutelar informar tal situação a esse órgão.

Quanto à expedição de notificação, ela não pode ser confundida com determinação, citação ou intimação; estas duas últimas são de competência da autoridade judiciária, para comparecimento ao Conselho Tutelar, a notificação implica dar ciência à família, entidades e ou órgãos públicos sobre fatos ou atos que tenham sido praticados com consequências jurídicas.

Uma das mais importantes atribuições do Conselho Tutelar, disposta no artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, é assessorar o poder público na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes. O legislador estatutário encarregou uma importante tarefa aos conselhos tutelares, pois, como as ameaças e violações dos direitos de crianças e adolescentes chegam a este órgão, coube a eles contribuir na inclusão de políticas públicas afetas à criança e ao adolescente, em especial nas fases da construção dos Planos Plurianuais (PPA), das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA)³⁸.

³⁸ O Plano Plurianual “é o instrumento de planejamento das ações governamentais de caráter estratégico e político, que deve evidenciar o programa de trabalho do governo manifesto nas políticas, nas diretrizes e nas ações para longo prazo e os respectivos objetivos a serem alcançados, quantificados fisicamente. Ele abrange as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital, outras delas decorrentes e os programas de duração continuada”. A vigência da PPA é de quatro anos, iniciados a partir do segundo ano de mandato chefe do Poder Executivo Municipal até primeiro ano do mandato subsequente. “As Diretrizes orçamentárias constituem um conjunto de

Para Hermany (2006, p. 1.738), a peça orçamentária demonstra o processo do potencial democrático da participação popular, pois “mostra-se obrigatória tanto na fase de elaboração, coordenada pelo Poder Executivo, quanto na discussão dos respectivos projetos de lei, o que acontece no Poder Legislativo, caracterizando uma discussão especial relativa a essas matérias”.

Para garantir os serviços de atendimento direto, necessários e adequados, o Poder Executivo local deverá prever a reserva de recursos financeiros para o financiamento da política de atendimento. Deste modo, o conselho tutelar deve indicar quais são suas demandas e serviços necessários para que eles sejam incluídos nos programas e planos municipais de políticas públicas (SOUZA, 2008).

Portanto, as ações de proteção aos direitos da criança e do adolescente realizadas pelo conselho tutelar, para além das decisões dos conselhos de direitos enquanto instâncias deliberativas das políticas públicas, também são reforçadas.

Nos casos em que entender necessário o afastamento da criança ou do adolescente do convívio familiar, compete ao Conselho Tutelar apenas informar sua decisão ao representante do Ministério Público, justificando tal medida. Já os casos de suspensão e perda do poder familiar devem ser levados em consideração pela autoridade ministerial, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente na em família natural.

Por derradeiro, no que tange aos limites territoriais de atuação do Conselho Tutelar, estes abrangem às disposições encontradas no artigo 147 do Estatuto da Criança e do Adolescente, pelo domicílio dos pais ou responsáveis ou pelo lugar onde encontra-se a criança ou adolescente. Portanto, como órgão municipal, o Conselho Tutelar atuará apenas na esfera geográfica de seu município; antes de agir no caso de ameaça ou violação de direitos, o órgão deve verificar se a criança ou o adolescente é do município. Sendo, cumprirá sua tarefa ao aplicar as medidas de proteção pertinentes e os encaminhamentos necessários à política de atendimento. Caso a criança ou adolescente seja de outro município, deve de imediato aplicar

instruções para a concretização de um plano de ação governamental. É um instrumento de planejamento, onde, entre outras providências, destacam-se aquelas voltadas para elaboração do orçamento. Sua previsão está disposta no artigo 165, § 2º, da Constituição Federal”. Por fim, a “Lei Orçamentária Anual é o instrumento que possibilita a realização das metas e das prioridades estabelecidas na LDO. É um plano de trabalho descrito por um conjunto de ações a serem realizadas para atender à sociedade. É onde se estabelece a previsão de todas as receitas a serem arrecadas no exercício financeiro e a fixação de todos os gastos que os poderes e os órgãos estão autorizados a executar” (BRASIL. Planejamento Municipal, 2013, p. 15, 20 e 24)

medidas de proteção para sanar a violação de direitos e comunicar ao conselho tutelar da localidade onde reside a criança ou o adolescente, a fim de que se façam os encaminhamentos necessários de atuação daquele município.

2.4 A POLÍTICA DE JUSTIÇA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A política de justiça constitui-se do compartilhamento de responsabilidades entre os órgãos do sistema de justiça, em especial a Defensoria Pública, o Ministério Público e o Poder Judiciário, para defesa e garantia dos direitos humanos da criança e do adolescente, materializado na garantia do acesso à justiça e ao reconhecimento da condição de sujeitos de direitos.

Neste sentido, quando se trata da política de justiça dos direitos humanos de crianças e adolescentes, importa abordar a prestação da tutela jurisdicional dos direitos de crianças e adolescentes que forem ameaçados e violados e não providos pelas medidas administrativas aplicadas pelo conselho tutelar, e também nas implicações observadas nos artigos 225 ao 258 do Estatuto da Criança e do Adolescente, relativos aos crimes e infrações administrativas (CUSTÓDIO, 2006).

Veronese (2016) traz três importantes motivações quanto à conformidade da legislação estatutária nas atuais diretrizes processuais relativas à tutela jurisdicional dos interesses individuais, difusos e coletivos.

Primeiro, ao contemplar os meios judiciais garantidores dos interesses da criança e do adolescente, sobretudo no que diz respeito aos coletivos e difusos, percebe-se que a natureza privatista do direito processual está sendo objeto de profundas modificações, as quais remetem à necessidade de superação de determinadas estruturas tradicionais. Por conseguinte, a Lei nº 8.069/90, ao admitir o ingresso em juízo dos mais variados tipos de demandas que visem à proteção de seus interesses, importa um significativo avanço no campo processual, uma vez que não está presa à ideia de procedimento, de rito, considerando merecedor de atenção o conteúdo do direito que está sendo pleiteado. Segundo, ao se preocupar com o tema do acesso à Justiça, está a nova Lei atenta ao fato de que hoje a garantia desse acesso se constitui num dos mais elementares direitos, pois a sociedade pouco a pouco passou a compreender que não mais é suficiente que o ordenamento jurídico contemple direitos, antes é imprescindível que estes sejam efetivados, sendo que a propositura em juízo é, portanto, um dos mecanismos que visam à sua aplicabilidade. Terceiro, o acesso à Justiça na interposição de interesses afetos à criança e ao adolescente se constitui, ainda, em mais um fator a corroborar o processo de transformação do próprio Poder Judiciário, o qual passa a ser um instrumento de expansão da cidadania. Isso se dá porque, da antiga posição de árbitro de litígios de natureza intersubjetiva, agora é chamado a posicionar-se diante de situações de caráter transindividual, como o são os direitos sociais.

A garantia do acesso à justiça está prevista no artigo 141 do Estatuto da Criança e do Adolescente, “o qual não pode ser entendido como mera capacidade de ingressar em juízo, tem em seu fundamento a necessidade de uma maior politização por parte das camadas populares” (VERONESE, 2013, p. 52).

Alia-se a esse fato a garantia de assistência judiciária gratuita para todos que dela necessitarem, quando não pela defensoria pública, por advogados nomeados, além da isenção de custas e emolumentos nas ações judiciais de competência da Justiça da Infância e da Juventude, salvo em caso de litigância de má-fé (BRASIL, ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990).

O sistema de justiça foi reordenado institucionalmente pelo direito da criança e do adolescente, alterando, nesse sentido, métodos de atuação, conteúdos, além da gestão das políticas públicas até então reconhecida pelo intervencionismo dos antigos “juízes de menores”. Por meio desta reformulação, houve a chamada desjudicialização, implicando o fato de as práticas tidas como administrativas não serem mais de alçada do Poder Judiciário, mas sim do Conselho Tutelar. Salienta-se, ainda, que o sistema de justiça atua na área da infância e adolescência apenas na solução de conflitos e efetivação de direitos, violados pelos seus responsáveis, pela família, Estado ou sociedade em geral, por meio de ações ou omissões ou, ainda, quando o sistema de promoção e proteção falhar (PEREIRA, 2000).

Há que se ressaltar o acesso à justiça, enquanto princípio e direito fundamental garantido constitucionalmente e pelo Direito da Criança e do Adolescente, como instrumento não apenas de acesso à Justiça da Infância e Juventude, mas aos demais órgãos integrantes do Poder Judiciário, seja a justiça comum ou especializada, como também o acesso ao Ministério Público e à Defensoria Pública (CUSTÓDIO, 2009).

Os órgãos do Poder Judiciário possuem competência concorrente, o que resulta da interpretação estatutária de que o acesso ao Poder Judiciário se dará por qualquer de seus órgãos, entendendo-se todos aqueles dispostos no artigo 92 da Constituição Federal e, nos casos específicos de violação de direitos, como, por exemplo, o trabalho infantil, serão competentes a Justiça dos Estados, a Justiça Federal e a Justiça do Trabalho (VERONESE, 1997).

De acordo com Custódio (2009), o sistema de justiça possui caráter suplementar, tendo como desafio diante do reordenamento institucional a salvaguarda dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes sempre que sociedade, família

e Estado, por ação ou omissão, ameaçar ou violar direitos da população infantil, e sempre que o sistema de atendimento e proteção não atuar adequada e imediatamente.

A Justiça da Infância e Juventude, cujos parâmetros e competência para criação estão dispostos no artigo 145 do Estatuto da Criança e do Adolescente, determina aos estados e ao Distrito Federal a criação de “varas especializadas e exclusivas da infância e da juventude, cabendo ao Poder Judiciário estabelecer sua proporcionalidade por número de habitantes, dotá-las de infraestrutura e dispor sobre o atendimento, inclusive em plantões.” (BRASIL, ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990).

No tocante à competência da Justiça da Infância e Juventude, as disposições estatutárias do artigo 148 determinam que é de sua alçada conhecer as ações civis, sejam fundadas em interesses individuais, difusos ou coletivos de crianças e adolescentes, observando-se o disposto no artigo 209; conhecer as ações e aplicar as medidas cabíveis em entidades de atendimento eivadas de irregularidades; aplicar as penalidades administrativas devidas em casos de violação de norma de proteção à criança ou adolescente; e conhecer os casos e aplicar as medidas cabíveis, sempre que encaminhados pelo conselho tutelar (BRASIL, ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990).

Diante da racionalidade do princípio da inércia que incide sobre o Poder Judiciário, revelador do fato de que este Poder não atua por iniciativa própria, há que se salientar que a jurisdição se sujeita à provocação externa. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 traz especificamente o rol de atividades e instituições imprescindíveis para a atividade jurisdicional, colocando-as como funções essenciais para tornar exequível a atividade jurisdicional. Nesta seara, encontram-se tanto atividades de caráter público quanto privado, destacando-se para fins deste trabalho a atuação do Ministério Público, disposta entre os artigos constitucionais 127 e 130.

A constituição do Ministério Público, enquanto instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, disposta no artigo 127, *caput*, da Constituição Federal de 1988, coloca a defesa destes bens em primeiro plano. Nesse sentido, o MP torna-se guardião não apenas da justiça legal, mas também da ordem jurídica mais ampla, incluindo sua matriz axiológica e a

efetividade das normas. Sua concepção implica igualmente o entendimento de que o Ministério Público é garantidor da justiça política ao pugnar pelo devido e legítimo processo democrático.

Os interesses sociais e individuais indisponíveis o encarregam da defesa da justiça social. Neste sentido, os interesses sociais, sendo qualidades ou situações jurídicas e políticas balizadoras dos interesses da sociedade ou de parcela significativa desta, acabam muitas vezes dependentes de políticas redistributivas efetivadoras de direitos dispostos nas normas constitucionais, cuja titularidade encontra-se difusa ou coletiva, e pela resistência dos poderes constituídos, encontram na tutela ministerial os instrumentos adequados de efetivação (SANTOS, 2007).

De igual forma, os interesses individuais indisponíveis, enquanto direitos não disponíveis e resistidos aos seus titulares, geralmente representados por aqueles sem capacidade de exercício de direitos, total ou parcial, ou por aqueles grupos sociais vinculados pela origem ou causa jurídica (interesses individuais homogêneos), encontram no órgão ministerial garantia dos seus direitos fundamentais. Estes interesses individuais indisponíveis vinculam-se, igualmente, como espécie, aos interesses sociais, estando, portanto, relacionado à relevante atividade social que é missão do Ministério Público.

Por ter como função institucional a efetivação de elevados fins, ou seja, atuar na guarda e efetivação de valores importantes da ordem constitucional, a Constituição Federal de 1988 lhe concedeu tratamento diferenciado, assegurando autonomia aos seus membros e independência em relação aos demais Poderes instituídos, fortalecendo-o institucionalmente. Nesta seara, importa destacar sua natureza jurídica, que o localiza fora das estruturas dos poderes estatais.

Em relação às suas funções institucionais, o artigo 129 da Constituição Federal elenca um rol meramente exemplificativo, tendo em vista que a Constituição e legislação infraconstitucional apresentam outras funções sempre vinculadas às diretrizes maiores da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - Promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - Zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia;

III - Promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - Promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V – Defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - Expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - Exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - Requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - Exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Destacam-se neste rol os incisos II e III, que representam o papel ministerial na conformação do regime político e democrático ao lhe determinar guardião do efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, utilizando, para tanto, dos meios necessários, e ainda lhe dar iniciativa de promoção do inquérito civil e da ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Estas funções lhe caracterizam como *custos societatis*, enquanto órgão defensor dos direitos e interesses de populações cujos direitos foram violados, especialmente de crianças e adolescentes (SANTA CATARINA, MP, 2013).

Neste sentido, sua função o coloca na área de comunicação entre o Estado e o sistema social, sendo balizador de uma relação aparentemente conflitual entre as instituições e a sociedade, quando se posiciona ao lado do Estado sendo titular da ação penal pública ou, se posiciona ao lado da sociedade, quando o Estado se omite ou por meio de ações viola direitos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu ao Ministério Público competência para zelar pela concretização dos direitos de crianças e adolescentes, e ainda atuar de maneira a efetivar as atribuições do artigo 201, em cujo rol se encontram as relevantes competências e instrumentos para sua atuação.

Art. 201. Compete ao Ministério Público:

[...]

V - promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência, inclusive os definidos no art. 220, § 3º inciso II, da Constituição Federal;

- VI - instaurar procedimentos administrativos e, para instruí-los:
- a) expedir notificações para colher depoimentos ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela polícia civil ou militar;
 - b) requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades municipais, estaduais e federais, da administração direta ou indireta, bem como promover inspeções e diligências investigatórias;
 - c) requisitar informações e documentos a particulares e instituições privadas;
- VII - instaurar sindicâncias, requisitar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial, para apuração de ilícitos ou infrações às normas de proteção à infância e à juventude;
- VIII - zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis;
- [...]
- X - representar ao juízo visando à aplicação de penalidade por infrações cometidas contra as normas de proteção à infância e à juventude, sem prejuízo da promoção da responsabilidade civil e penal do infrator, quando cabível;
- XI - inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata esta Lei, adotando de pronto as medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades porventura verificadas;
- XII - requisitar força policial, bem como a colaboração dos serviços médicos, hospitalares, educacionais e de assistência social, públicos ou privados, para o desempenho de suas atribuições. [...] (BRASIL, ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990)

Tendo em vista que o Ministério Público se constitui como instituição una e indivisível, é inadmissível que os órgãos ministeriais estaduais declinem da sua competência, como, por exemplo, nos casos de trabalho infantil, sob o argumento de competência única do Ministério Público do Trabalho. Há que se considerar que o combate ao trabalho infantil implica necessária articulação entre Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal.

A atuação do Ministério Público merece destaque no tocante à violação dos direitos da criança e do adolescente, pois é sua competência apurar a denúncia de casos por meio de inquérito civil público; firmar termos de ajustamento de conduta (TAC), com vistas a regularizar situações de ameaça ou violação de direitos e, ainda, impetrar Ação Civil Pública, instrumento eficiente na garantia integral de atendimento de crianças e adolescentes. Esta atuação e os instrumentos que disponibiliza demonstram que o órgão ministerial integra as searas de proteção, controle e fiscalização de todas as situações que envolvam direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Nesse diapasão, a ação civil pública visa resguardar os interesses difusos e coletivos, enquanto o termo de ajustamento de conduta, em etapa anterior

à judicialização da situação de violação de direito, é o instrumento por meio do qual o denunciado compromete-se a sanar a irregularidade por ele cometida.

Por fim, é importante dar ênfase à previsão constitucional que criou a Defensoria Pública, órgão que passa a integrar o sistema de justiça como função essencial para o acesso à justiça para crianças e adolescentes. Salienta-se que o artigo 141, *caput* e §1º, do Estatuto da Crianças e do Adolescente igualmente fazem referência à defensoria dativa, ao incluir a possibilidade de atuação de advogados nomeados.

Como responsável pela orientação jurídica e defesa daqueles considerados vulneráveis em todos os graus de atuação junto ao Poder Judiciário, com autonomia funcional e administrativa, nos moldes do disposto no artigo 134 da Constituição Federal de 1988, a Defensoria Pública é responsável pela assistência jurídica integral e gratuita à população, especialmente para os economicamente vulneráveis, sem condições de arcar com as despesas de serviço análogo, nos moldes do artigo 5º, LXXIV (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

A inclusão da Defensoria Pública na Constituição Federal de 1988 e sua previsão estatutária representa significativo avanço para o direito da criança e do adolescente, tendo em vista o histórico de leis que desconsideravam a sua condição de sujeitos de direitos, dispensando a presença de advogados nos casos envolvendo crianças e adolescentes. Como exemplo, o já revogado Código de Menores, em seu artigo 93, dispensava a presença e participação do advogado nos procedimentos disciplinados por esta lei e determinava que a prerrogativa da presença de um defensor seria dos pais, se assim o desejassem.

Na seara internacional, as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regras de Beijing), em seu item 7.1, já apontavam a importância da assistência judiciária enquanto garantia processual (ONU, 1985).

O Estatuto da Criança e do Adolescente é explícito quanto à necessidade do advogado para intervir nos trâmites, tendo esta prerrogativa tanto crianças e adolescentes quanto seus pais ou terceiro que comprove legítimo interesse na solução da controvérsia levada ao Judiciário, de acordo com o artigo 206. Contrariamente ao antigo Código de Menores, o artigo 207 afirma que “Nenhum adolescente a quem se atribua a prática de ato infracional, ainda que ausente ou

foragido, será processado sem defensor” (BRASIL, ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990).

A contradição está nos casos em que o adolescente autor de ato infracional nas audiências de apresentação ao Ministério Público em grande parte dos casos não está constituído de advogado, momento em mais se aplica as medidas socioeducativas, constitutivas da remissão cumulativa com as medidas em meio aberto.

A ação articulada entre Defensoria Pública, Ministério Público e Poder Judiciário constitui o centro da política de justiça que se configura na última instância de concretização dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Capítulo 3

A PROTEÇÃO JURÍDICA CONTRA A EXPLORAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

A proteção jurídica contra exploração do trabalho infantil teve seus primeiros registros no plano internacional a partir da atuação da Organização Internacional do Trabalho no início do século XX, que definiu algumas convenções específicas para determinadas atividades exercidas por crianças e adolescentes, estabelecendo parâmetros de idade e condições ao exercício do trabalho.

As convenções internacionais são instrumentos essenciais para incorporação de normas no plano interno e para a construção de normativas de proteção à crianças e adolescentes, devido às graves consequências causadas pelas excessivas jornadas e condições de trabalho, bem como na elevação dos limites de idade mínima para trabalho, como ocorreu no Brasil pela Emenda Constitucional n. 20/98, alinhando a idade à Convenção 138 da OIT.

No Brasil, o primeiro registro de legislação protetiva contra exploração foi o Decreto 1.313/1881, que objetivava regulamentar as condições de trabalho de crianças e adolescentes da cidade do Rio de Janeiro, mas, segundo historiadores, ficou mais plano da expectativa, pois esse decreto nunca foi regulamentado.

As contradições permearam todo o século XX. De um lado, as instituições que atendiam crianças e adolescentes ocupavam suas metodologias pela cultura do trabalho, e outras normativas estabeleciam limitações quanto à idade mínima.

Todo esse processo é fundamental para compreensão da composição jurídica adotada pelo Brasil, que reúne a discussão do tema no campo internacional, em especial pela adoção das Convenções 138 e 182 da OIT, das disposições da Constituição Federal de 1988, que sustenta as dimensões jurídicas da teoria da proteção integral, do Estatuto da Criança do Adolescente, que define os compromissos de proteção elencados na Constituição Federal, bem como a Consolidação das Leis do Trabalho, que estabelece as condições de trabalho protegido ao adolescente trabalhador.

Este capítulo define o marco jurídico e suas implicações na proteção contra exploração do trabalho de crianças e adolescentes, entendendo ainda que as normativas precisam de ajustes que vinculem a concepção adotada pelo Brasil traduzindo a essência do paradigma da proteção integral, e seus fundamentos

princípios, em especial ao reconhecimento da condição de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos fundamentais e da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

3.1 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL CONTRA A EXPLORAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

A proteção jurídica aos direitos de crianças e adolescentes contra exploração do trabalho infantil no âmbito internacional constitui-se uma das questões mais importantes para Organização Internacional do Trabalho (OIT). A OIT foi criada em 1919, pelo Tratado de Versalhes³⁹, e entre seus principais objetivos estabeleceu a proteção contra a exploração do trabalho infantil, escravo e todas as outras formas de exploração, pautado na paz universal fundamentada na justiça social.

Historicamente, a OIT tem editado convenções e recomendações aos países membros para ajustarem suas legislações internas como forma de prevenir e erradicar o trabalho infantil, muitos destes ratificados pelo Brasil. Para Veiga (1998), as convenções constituem-se como um conjunto de padrões trabalhistas, cujo objetivo é a proteção à condição humana do trabalhador, o que fez a OIT criar meios para torná-las proteções básicas e universais.

Dentre as várias convenções, existem aquelas mais importantes, que se encontram no topo da hierarquia, das quais derivam outros padrões e, por isso, são – ou deveriam ser – as mais reconhecidas pela comunidade internacional. Conformam assim uma espécie de mínimo denominador comum dos direitos trabalhistas e deveriam, sem exceção, estar ratificadas por todos os países-membros da OIT. (VEIGA, 1998, p. 21)

Considera-se que estes padrões mínimos afiançados por um conjunto de convenções definidas pela OIT com padrões trabalhistas mínimos, reconhecidos e

³⁹ A parte XIII do Tratado de Versalhes trata do trabalho e sua organização, traduzindo a essência da OIT, definindo em seu preâmbulo: “*Considerando que la Sociedad de las Naciones tiene por objeto establecer la paz universal, y que esta paz no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social; Considerando que existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones, lo cual engendra tal descontento que la paz y la armonía universales están en peligro; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a la reglamentación de las horas de trabajo, a la fijación de una duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, al reclutamiento de la mano de obra, a la lucha contra el paro, a la garantía de un salario que asegure condiciones de existencia decorosas, a la protección del trabajador contra las enfermedades generales o profesionales y los accidentes del trabajo, a la **protección de los niños, de los adolescentes** y de las mujeres, a las pensiones de vejez y de invalidez, a la defensa de los intereses de los trabajadores ocupados en el Extranjero, a la afirmación del principio de la libertad de asociación sindical, a la organización de la enseñanza profesional y técnica y a otras medidas análogas.*” (TRATADO DE VERSALHES, 1919).

ratificados por diversos países. Cumpre ainda salientar que tais padrões, no âmbito internacional, confundem-se com os direitos humanos fundamentais⁴⁰, “o que significa dizer que há uma correspondência entre o trabalho da OIT e aquele desenvolvido pelas Nações Unidas na promoção e defesa dos direitos humanos” (VEIGA, 1998, p. 21).

As Convenções da OIT como a Convenção dos Direitos da Criança, das Nações Unidas⁴¹, remetem a atenção ao tema trabalho infantil. Numa ordem cronológica, apresentar-se-á a construção normativa no plano internacional contra exploração do trabalho infantil.

A primeira normativa adotada pela OIT aparece justamente no ano de sua fundação, em 1919, quando a Convenção n. 05 sobre a idade mínima definia a proibição do trabalho de crianças e adolescentes abaixo de 14 anos de idade na indústria, sendo ratificada por 72 países. A Convenção trazia como ressalva, em seu artigo 2º, os casos que estivessem empregados unicamente os membros de uma mesma família. Tal Convenção foi revisada em 1937, elevando para 15 anos a idade mínima, enumerada como Convenção 60, mas esta alteração foi ratificada apenas por 36 países.

Cumpre salientar que as primeiras convenções de proteção ao trabalho de criança e adolescentes eram setorializadas. Em 1920, foi editada a Convenção n. 7, que estabelecia idade mínima em atividade marítima em 15 anos, ratificada por 53 países, e também revisada em 1936, e igualmente elevado para 15 anos a idade mínima, enumerada com Convenção n. 58. No entanto, a Convenção manteve a permissão em 14 anos desde que fosse certificado por unidade escolar ou órgão competente definido em legislação nacional “depois de ter tomado em consideração a saúde e as condições físicas da criança, bem como as vantagens futuras ou imediatas do

⁴⁰ Os padrões mínimos que possibilitam essa correspondência são os direitos à livre associação e negociação coletiva, a eliminação de toda e qualquer forma de exploração do trabalho infantil, a proibição ao trabalho forçoso (escravo) e a proibição à discriminação no local de trabalho.

⁴¹ A questão do trabalho infantil é definida no artigo 32 da Convenção dos Direitos da Criança. 1. Os Estados Partes reconhecem o direito da criança de estar protegida contra a exploração econômica e contra o desempenho de qualquer trabalho que possa ser perigoso ou interferir em sua educação, ou que seja nocivo para sua saúde ou para seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral ou social. 2. Os Estados Partes adotarão medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais com vistas a assegurar a aplicação do presente artigo. Com tal propósito, e levando em consideração as disposições pertinentes de outros instrumentos internacionais, os Estados Partes deverão, em particular: a) estabelecer uma idade ou idades mínimas para a admissão em empregos; b) estabelecer regulamentação apropriada relativa a horários e condições de emprego; c) estabelecer penalidades ou outras sanções apropriadas a fim de assegurar o cumprimento efetivo do presente artigo.

emprego em questão, e tenha se certificado de que este emprego corresponde aos interesses da criança” (OIT, 2009).

Em seguida, foram editadas em 1921 as Convenções 10 e 15. A primeira, estabelecia a idade mínima em 14 anos para trabalho na agricultura, ratificada por 54 países, e a segunda, estabelecia a idade mínima de 18 anos nas atividades de foguistas e estivadores, ratificada por 70 países.

Em 1932, foi editada a Convenção n. 33, sobre a idade mínima em atividades não agrícolas, mas apenas 25 países a ratificaram; em seguida, as Convenções n. 112, de 1959, que estabelecia a idade para pescadores, ratificada por 30 países, e a n. 123, de 1965, sobre a idade mínima em trabalhos subterrâneos, ratificada por 42 países.

No entanto, a Conferência Geral da OIT, em Genebra, no dia 26 de junho 1973, definiu a edição de uma Convenção que substituísse as Convenções anteriores que se limitavam a determinados setores econômicos, tendo por objetivo a total abolição do trabalho infantil.

A Convenção 138, ratificada por 169 países⁴², estabelece, além de princípios já elencados em documentos anteriores, outros que se destinam à promoção da erradicação trabalho infantil. Contudo, Mendelievich (1980, p. 14) esclarece que os debates durante a Conferência Internacional da OIT foram calorosos, havendo muitas posições pela não aprovação da Convenção n. 138, e que deveria a OIT dar seguimento à edição de normativas setorizadas. Neste sentido,

[...] algunos delegados opinaron que era poco realista fijar edad mínima de admisión al empleo em 15 años em los países em vías de desarrollo, pues era hacer que si caso omiso de la situación social y económica actual de esos países. Añadieron que, si el nuevo instrumento internacional fijaba normas demasiado elevadas para esos países, no que se podría aplicar y quedaría em letra muerta. Se argumentó em el mismo sentido que era preferible avanzar por etapa, ya que por hora la escolaridad obligatoria - em los lugares y casos em que se cumple - no llega hasta 15 años de edad y, además, debe darse a los niños de tercer mundo la posibilidad de trabajar antes de esa edad para que puedan contribuir al mantenimiento de sus respectivas familias. (MENDELIEVICH, 1980, p. 14)

No entanto, a Convenção 138 foi aprovada, estabelecendo um documento que atinge todos os setores laborais, definindo a idade mínima de 15 anos para admissão

⁴² Países que não ratificaram a Convenção 138: Austrália; Bangladesh; Estados Unidos; Índia; República Islâmica del Iran; Islas Cook; Islas Marshall; Libéria; Myanmar; Nueva Zelândia; Palau; Santa Lucía; Somália; Suriname; Timor-Leste; Tonga; Tuvalu; Vanuatu (OIT, 2016).

ao emprego, ou nunca inferior à idade escola básica, e a necessária constituição de uma política de prevenção e erradicação do trabalho de crianças e adolescentes, além de elevar gradativamente este limite de idade básico a um mínimo adequado ao desenvolvimento físico e mental.

De igual modo, a Convenção, em seu artigo 7^o⁴³, flexibilizou aos países cuja a economia e as medidas educacionais fossem insuficientes, permitindo que legislação interna estipulasse a idade de 13 a 15 anos para as atividades leves. Para Beltrão (2014, p. 100), tal dispositivo teve a intenção de promover o maior número de ratificações pelos países-membro, e “induzir o processo de escolarização e regramento como forma de superexploração da mão de obra infantil”.

Esta norma de caráter flexível não foi adotada pelo Brasil quando da ratificação da Convenção 138, pelo Decreto Presidencial n. 4.134, de 15 de fevereiro de 2002, pois a legislação brasileira já havia alterado estes limites em 1998, pela Emenda Constitucional n. 20, definindo a idade mínima ao trabalho em dezesseis anos, ressalvada a condição de aprendiz a partir dos quatorze anos de idade, evidenciando perfeita harmonia entres normativas, ou seja, adotou os limites gerais propostos em consonância com a Convenção OIT 138.

Aliás, Reis (2015) traz um importante questionamento sobre a elevação da idade mínima para o trabalho no país, haja vista que a edição da Lei 12.796, de 04 de abril de 2013, alterou a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, tornando obrigatório o ensino médio, quanto à sua oferta e frequência. Se a conclusão do ensino médio se dá, em condições regulares, aos 17 anos, e a Convenção 138 estabelece a progressividade da idade mínima para o trabalho definindo como parâmetro a escolaridade compulsória ou aos 15 anos, deve, portanto, o País revisar a norma interna quanto aos limites de idade de mínima.

Paralelo a isto, reafirma-se que é no ensino médio que o País tem seus maiores índices de infrequência e evasão escolar, chegando em algumas localidades à taxa de 50% de infrequência. Este indicativo corrobora a afirmação de que o trabalho traz

⁴³ **Art. 7, § 1º, da Convenção 138:** As leis ou regulamentos nacionais poderão permitir o emprego ou trabalho a pessoas entre treze e quinze anos em serviços leves que: a) não prejudiquem sua saúde ou desenvolvimento, e b) não prejudiquem sua frequência escolar, sua participação em programas de orientação vocacional ou de treinamento aprovados pela autoridade competente ou sua capacidade de se beneficiar da instrução recebida.

prejuízo ao desenvolvimento intelectual da criança e do adolescente, e que esta relação entre trabalho e escola está fadado ao insucesso.

Diante de tal perspectiva, verificou-se junto às duas casas do Congresso Nacional a tramitação de projetos de lei que estabelecessem a ampliação do limite de idade mínima para o trabalho em conformidade com a Lei 12.796/13 e a Convenção n. 138, que estabelece compromisso dos Estados partes na sua gradativa elevação. No entanto, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal não há projetos desta natureza.

Para corroborar a aplicabilidade dos princípios elencados na Convenção 138, a OIT estabeleceu a Recomendação n. 146, em 1973, sendo ratificada pelo Brasil por meio do Decreto 4.134/2002. Tal recomendação está dividida em cinco elementos: política nacional, idade mínima, emprego ou trabalho perigoso, condições de emprego e aplicação de medidas.

Quanto à política nacional prevista no artigo 1º da Convenção 138, a Recomendação define que as políticas e os programas devem estabelecer prioridades a crianças e adolescentes, que correspondam às suas necessidades essenciais, com medidas extensivas, articuladas e coordenadas que garantam seus desenvolvimentos físico e mental. Neste sentido, os programas e as medidas devem levar em consideração, no plano econômico:

a) o firme empenho nacional pelo pleno emprego, de acordo com a Convenção e a Recomendação sobre a Política de Emprego, de 1964, e por medidas destinadas a promover um desenvolvimento baseado no emprego, tanto nas zonas rurais quanto nas urbanas; b) a aplicação progressiva de outras medidas econômicas e sociais destinadas a atenuar a pobreza, onde quer que ela exista, e a assegurar às famílias padrões de vida e de renda tais que torne desnecessário recorrer à atividade econômica das crianças; c) o desenvolvimento e a aplicação progressiva, sem qualquer discriminação, de medidas de seguridade social e de bem-estar familiar, destinadas a garantir a manutenção das crianças, inclusive subsídios para os filhos; d) o desenvolvimento e progressiva utilização de meios adequados de ensino, de orientação profissional e de formação apropriadas, em forma e conteúdo, às necessidades das crianças e adolescentes envolvidos; e) o desenvolvimento e progressiva extensão de meios apropriados para a proteção e bem-estar das crianças e dos adolescentes, inclusive de adolescentes que trabalham, e para a promoção de seu desenvolvimento. (OIT, Recomendação 146, 1973)

Complementar a isso, devem-se considerar a concessão de benefícios sociais, a garantia de frequência escolar em tempo integral, bem como a profissionalização de forma preventiva, isenta de risco ao adolescente, respeitando a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

No tange à idade mínima, a Recomendação reafirma o compromisso da sua aplicação em todos setores, e sua elevação pelo menos até 16 anos, caso já aplicado pela legislação brasileira. As atividades que tragam prejuízo à saúde, segurança ou moralidade não devem ser exercidas por pessoas com idade inferior a 18 anos, devendo o País definir uma lista com essas atividades, e avaliá-la periodicamente, levando em conta os avanços tecnológicos e científicos, e ainda atender às normas internacionais que dizem respeito, em especial, “a substâncias, agentes ou processos perigosos (inclusive radiações ionizantes), a levantamento de cargas pesadas e trabalhos subterrâneos” (OIT, RECOMENDAÇÃO 146, 1973).

As condições para o trabalho devem assegurar ao adolescente trabalhador a garantia dos direitos sociais, como remuneração justa, férias, limitação das horas de trabalho semanais, bem como horas extras, de forma a propiciar a escolarização, a “cobertura de planos de seguridade social, que inclua acidentes de trabalho, planos de assistência médica e de benefícios por doenças, não importando as condições do emprego ou trabalho” (OIT, RECOMENDAÇÃO 146, 1973).

Quanto a aplicação de medidas que garantam a efetivação da Convenção 138, a Recomendação destaca

1. a) o fortalecimento, na necessária medida, da inspeção do trabalho e serviços conexos, capacitando, por exemplo, os inspetores para detectarem e corrigirem os abusos no emprego ou trabalho de crianças e adolescentes; e b) o fortalecimento dos serviços relacionados com a melhoria e a inspeção da formação profissional nas empresas. 2. Seria conveniente dar ênfase no papel que podem desempenhar os inspetores no fornecimento de informações e no assessoramento sobre o modo eficaz de se aplicar as disposições pertinentes, bem como de assegurar o seu cumprimento. (OIT, RECOMENDAÇÃO 146, 1973)

No Brasil, os Grupos Especiais de Combate ao Trabalho Infantil e de Proteção ao Adolescente Trabalhador (GECTIPAs), criados no ano de 2000 pela Portaria nº 07 do Ministério do Trabalho e Emprego, “funcionaram como uma célula especial para gerar competência e capacidade institucional que pôde ser em parte transversalizada em toda a estrutura da inspeção do trabalho” (OIT, 2010, p. 26), tiveram forte atuação na cadeia produtiva, até outubro de 2004, quando os GECTIPAs foram extintos pela Portaria 541/2004 do MTE. Atualmente, as fiscalizações acontecem pelos diversos órgãos que compõem o sistema de garantias de direitos, incluindo a fiscalização do trabalho.

Paralelo à Convenção 138 e à Recomendação 146, a OIT editou a Convenção n. 182 – sobre a proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação, aprovada durante a reunião do Conselho de Administração da Secretaria Internacional do Trabalho, em junho de 1999, ratificada por 180 países⁴⁴, e recepcionada pelo Brasil através do Decreto 3.597, de 12 de setembro de 2000. Herrera (2004, p. 82) afirma que a Convenção modifica o enfoque na defesa dos direitos de crianças e adolescentes que trabalham, colocando como prioridade as formas de trabalho que envolvem níveis elevados de exploração e riscos, possibilitando que cada país crie suas normativas elencando estas atividades. Neste sentido, A Convenção definiu, em seu artigo 3º, as categorias de piores formas:

a) todas as formas de escravidão ou prática análogas à escravidão, como venda e tráfico de crianças, sujeição por dívida ou servidão, trabalho forçado ou compulsório, inclusive recrutamento forçado ou compulsório de crianças para serem utilizadas em conflitos armados; b) os trabalhos subterrâneos, debaixo d'água, em alturas perigosas ou em espaços confinados; c) os trabalhos com máquinas, equipamentos e instrumentos perigosos ou que envolvam manejo ou transporte manual de cargas pesadas; d) os trabalhos em ambiente insalubre que possam, por exemplo, expor as crianças a substâncias, agentes ou processamentos perigosos, ou a temperaturas ou a níveis de barulho ou vibrações prejudiciais à sua saúde; e) os trabalhos em condições particularmente difíceis, como trabalho por longas horas ou noturno, ou trabalho em que a criança é injustificadamente confinada às dependências do empregador. (OIT, Convenção 182, 2000)

Neste sentido, reconhecer crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos e sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, colocando-os a salvo das formas de exploração do trabalho infantil implica identificar as causas, condições e quantitativos de crianças e adolescentes, buscando ações estratégicas para prevenção e erradicação em especial nas suas piores formas.

De igual modo, a OIT, no mesmo ano, editou a Recomendação n. 190, sobre a proibição e ação imediata para a eliminação das piores formas de trabalho infantil, que suplementa a Convenção 182. Nela, estão contidas as diretrizes centrais dos programas de ação para eliminação do trabalho infantil, bem como a produção e a análise das estatísticas da dinâmica do trabalho infantil no país. Neste sentido, os programas devem considerar as diretrizes dispostas no item 2 da Recomendação:

(a) identificar e denunciar as piores formas de trabalho infantil; (b) impedir a ocupação de crianças nas piores formas de trabalho infantil ou afastá-las

⁴⁴ Países que não ratificaram a Convenção 182: Eritreia; Índia; Islas Cook; Islas Marshall; Palau; Tonga; Tuvalu (OIT, 2016).

dessas formas de trabalho, protegendo-as contra represálias e assegurando sua reabilitação e integração social por meio de medidas que levem em conta suas necessidades educacionais, físicas e psicológicas; (c) dispensar especial atenção: (i) às crianças menores; (ii) às meninas; (iii) ao problema do trabalho oculto, nos quais as meninas estão particularmente expostas a riscos; e (iv) a outros grupos de crianças com vulnerabilidades ou necessidades especiais; (d) identificar comunidades em que haja crianças particularmente expostas a riscos, entrar em contato direto com essas comunidades e trabalhar com elas; e (e) informar, sensibilizar e mobilizar a opinião pública e grupos interessados, inclusive as crianças e suas famílias.

Estas recomendações tornam-se, portanto, indispensáveis no processo de erradicação do trabalho infantil, sendo que os elementos centrais de informação, sensibilização e mobilização foram redefinidos no Reordenamento do Programa de Erradicação de Trabalho Infantil.

Importa destacar que a Convenção dos Direitos da Criança, a Convenções 138 e 182 e suas Recomendações constituem um elo normativo importante no processo de erradicação do trabalho infantil, mas que, na perspectiva de Herrera (2004), sua leitura isolada pode conduzir a uma má interpretação.

As convenções internacionais voltadas para a promoção social encontram parâmetros de legitimidade exatamente no momento em que procuram estabelecer mecanismos para a melhoria de desenvolvimento humano, mediante a garantia de direitos que promovam a proteção integral de todos seres humanos. Assim, na interpretação das convenções, deve ser considerada, necessariamente, a perspectiva de ampliação no espectro de abrangência a partir do princípio da dignidade humana. (CUSTÓDIO; VERONESE, 2007, p. 194)

Neste sentido, Gunther e Fontoura (2001) destacam a importância da OIT na garantia da dignidade humana do trabalhador e sua família, em especial pela edição de Convenções e Recomendações aos Estados-partes. No entanto, as Convenções, para terem caráter jurídico vinculante, necessitam da ratificação pelos Estados para torná-las efetivas. “Sua promulgação já na órbita do direito interno introduz as disposições da convenção na ordem jurídica nacional. Para cada convenção, específicas regras relativas à sua entrada em vigor estão contidas em suas cláusulas finais” (CESARINO JÚNIOR, 1980, p. 83).

No que tange às Recomendações, Reis (2015, p. 106) destaca que elas “não geram a obrigação de serem transformadas em normas internas, tal qual ocorre com as Convenções; em regra, são dirigidas ao legislador nacional e não criam nenhum vínculo legal”, ou seja, não estão sujeitas aos mesmo procedimentos das convenções. No entanto,

A recomendação cumpre assim, junto à convenção, uma função útil em vários aspectos, residindo a diferença existente entre os dois instrumentos no aspecto relativo à eficácia, uma vez que, por definição, uma recomendação não pode ser objeto de compromissos internacionais e que os Estados dispõem da margem que desejem para dar-lhe o efeito que julguem oportuno, embora estejam obrigados a submeter tanto as recomendações, como as convenções, às autoridades nacionais competentes, informando sobre a execução desta obrigação e sobre o curso dado a tal ou qual recomendação. Estas medidas não são comparáveis, contudo, com as obrigações que a ratificação de uma convenção impõe e com o controle sistemático de que é objeto a execução de tais obrigações. (GUNTHER; FONTOURA, 2001, p. 198)

Atualmente, por força das alterações dadas pelo Emenda Constitucional n. 45, de 30 de novembro de 2004, que alterou a redação do § 3º do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”, e de igual modo integram o rol de direitos e garantias fundamentais, conforme preconiza o § 2º do mesmo artigo citado. Para entrada em vigor dos tratados internacionais no plano interno, é necessária a sua promulgação pelo Presidente da República, conforme dispõe o artigo 84, inciso IV, que define como competência privativa do presidente “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”.

Contudo, importa registrar que a adoção das Convenções pelo Brasil constitui um compromisso com a infância, em especial no que tange ao trabalho infantil, pois nelas estão contidos os caminhos e os processos que contribuem para o reconhecimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

3.2 OS LIMITES DE IDADE MÍNIMA PARA O TRABALHO COMO PROTEÇÃO FUNDAMENTAL A CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inovou ao introduzir no ordenamento jurídico as bases principiológicas que marcariam as mudanças e as inovações dos direitos humanos de crianças e adolescentes, reforçadas pelos ideários da dignidade humana e da solidariedade social, caracterizando-os como princípios fundamentais do Estado brasileiro (SANTOS, 2009). Esta introdução de princípios reorganizadores do sistema jurídico acabou por tornar emblemática a nova hermenêutica, que deve ser lida, interpretada e aplicada por meio da Constituição (FACHIN, 2009).

O advento da democracia após um longo período de regime totalitário acarretou a necessidade de alteração política por meio da Assembleia Constituinte de 1987, situação que tornou, nas palavras de Fachin (2009, p. 21), “a Carta Magna da jovem nação brasileira algo mais que a Constituição de papel que Ferdinand Lassale desenhara nos idos do século XIX”. Ou seja, a Constituição Federal de 1988 estaria, naquele contexto, de acordo com os fatores reais de poder estabelecidos, reordenando as instituições políticas a partir dos anseios dos movimentos sociais partícipes daquele momento. Era a *Constituição real* (FACHIN, 2009).

Neste contexto se eleva a dignidade humana como princípio fundamental da República, e também a solidariedade, enquanto princípio e direito, impactando ambos no ordenamento jurídico de forma a reordenar o sistema e a cultura jurídica até então em vigente.

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer uma nova corrente epistemológica, ou seja, o paradigma da proteção integral para garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, optou por harmonizar uma proteção coerente aos preceitos de direitos humanos, cidadania e dignidade e solidariedade, alinhados à condição de pessoa peculiar em desenvolvimento (RAMIDOFF, 2008).

Neste sentido, Ferrajoli (2009, p. 19) esclarece que

Son ‘derechos fundamentales’ todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a ‘todos’ los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por ‘derecho subjetivo’ cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por status la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.

Portanto, a garantia dos fundamentais implica justamente reconhecer a condição de sujeito de direitos, protegendo os crianças e adolescentes das desigualdades sociais atreladas aos modelos econômicos globalizados, que vêm atuando na desproteção social. Para Veronese e Santos (2015, p. 176), o sujeito de direitos sociais fundamentais “é aquele a quem se pretende garantir parte adequada dos bens gerados pelo grupo social a que pertence, é aquele sujeito cuja qualidade de vida é julgada a fim de que se analise a existência ou não de desigualdade de fato”.

A condição de sujeitos de direitos remete à compreensão da relação entre igualdade e cidadania, nexos primordiais à ideia de solidariedade, tendo em vista que

os vínculos de solidariedade são percebidos por meio de articulação mista necessária à coesão social esperada nas sociedades contemporâneas, marcadamente plurais e complexas (DOMINGUES, 2002, p. 173). Nessa lógica, é urgente uma reformulação ética e política capaz de restaurar o sujeito responsável, de forma a se consolidar a solidariedade e garantir os direitos de crianças e adolescentes contra a exploração do trabalho infantil, na pluralidade da sociedade contemporânea. Sobre essa abordagem, afirma Morin (2000 p. 71-72):

O problema da responsabilidade deve ser colocado em termos complexos. De um lado, cada um deve reconhecer-se responsável por suas palavras, por seus escritos, por seus atos. [...] há uma outra responsabilidade, que é oriunda de nossa comunidade de destino planetário. É ela que sempre relembra nossa parcela de responsabilidade nesse destino comum, e não somente no que diz respeito ao presente, mas também ao futuro.

É por esta razão que a solidariedade se constitui em processos sociais específicos, por meio dos quais tanto indivíduos quanto sociedade, entendida como coletividade, reconhecem socialmente direitos considerados justos perante os outros indivíduos e a própria coletividade, sendo promovida por vias diferenciadas, que por vezes se reforçam ou se tornam conflituosas, tanto no consciente coletivo quanto individual ou institucional.

Esta definição ancorada na concepção de Domingues (2002), quando traduzida para os direitos de crianças e adolescentes, aduz o que a solidariedade materializada por meio da responsabilidade compartilhada pela família e sociedade civil no tocante à efetividade e garantia desses direitos necessita. Quando é dimensionado o trabalho infantil, reconhece-se-o não apenas no plano normativo, mas também no plano coletivo, nas responsabilidades da sociedade e do Estado, ou seja, no comprometido do agir individual e coletivo para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes no marco da proteção integral.

Neste sentido, a introdução dos artigos 227 e 228⁴⁵ no ordenamento constitucional constitui a base das garantias protetivas, assegurando os direitos

⁴⁵ **Art. 227.** É dever da família, da sociedade e do Estado 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. [...] **§ 3º** O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos: I - idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no art. 7º, XXXIII; II - garantia de direitos previdenciários e trabalhistas; III - garantia de acesso do

fundamentais à criança e ao adolescente, resultantes das discussões e normatização no plano internacional, incluindo a proteção contra a exploração no trabalho infantil.

A proteção especial à criança e ao adolescente contra a exploração do trabalho infantil foi reconhecida pela Constituição Federal, e envolve, dentre outros, os seguintes aspectos: a determinação da idade mínima para o trabalho em dezesseis anos, ressalvadas a condição de aprendizagem a partir dos quatorze anos, a garantia dos direitos previdenciários e trabalhistas, especialmente a garantia de acesso e frequência à escola e a proteção do adolescente trabalhador.

Em síntese, pode-se afirmar que a proteção constitucional contra a exploração no trabalho envolve três limites: inferior, básico e superior. O limite inferior estipulado em quatorze anos estabelece a marca pela qual não é permitida a realização de qualquer tipo de trabalho, sendo esta idade correspondente à conclusão da escolaridade básica fundamental.

A partir dos quatorze anos é permitido o trabalho até os dezesseis anos exclusivamente na condição de aprendiz, sendo que, ultrapassando os dezesseis anos, o adolescente adquire capacidade jurídica para o trabalho como um trabalhador comum. Contudo, a capacidade jurídica plena para o trabalho será adquirida apenas a partir dos dezoito anos. Antes dessa idade, ainda são proibidos os trabalhos considerados como noturnos, perigosos e insalubres e penosos e aqueles considerados prejudiciais ao desenvolvimento dos adolescentes.

Portanto, a Constituição Federal de 1988 não deu margem a outras interpretações que possibilitem crianças ou adolescentes trabalharem antes do limite legal vigente, o que, na perspectiva de Reis (2015, p. 137), “visa assegurar os direitos fundamentais das crianças e adolescentes, garantindo o seu desenvolvimento pleno”.

No entanto, em pesquisa documental junto ao Legislativo federal, verificou-se a existência de propostas de supressão de direitos fundamentais relativas à redução da idade mínima para o trabalho, sendo que quinze propostas tramitam na Câmara dos Deputados, seis⁴⁶ delas Propostas de Emenda Constitucional (PEC) que propõem

trabalhador adolescente e jovem à escola. **Art. 228.** São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.

⁴⁶ Proposta de Emenda Constitucional 18/2011 de autoria do deputado Dirceu Sperafico; Proposta de Emenda Constitucional 35/2011 de autoria do deputado Onofre Santo Agostini; Proposta de Emenda Constitucional 274/2013 de autoria do deputado Edinho Bez; Proposta de Emenda Constitucional 77/2015 de autoria do deputado Ricardo Izar; Proposta de Emenda Constitucional 107/015 de autoria do deputado Victório Galli; Proposta de Emenda Constitucional 108/2015 de

a alteração constitucional do (art. 7º, XXXIII) para redução da idade mínima para o trabalho, estes apensados à PEC 18/2011 e encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara aguardando parecer de constitucionalidade, e nove⁴⁷ Projetos de Lei (PL) relativos às alterações dos dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho e do Estatuto da Criança e do Adolescente quanto às autorizações judiciais para o trabalho, adequações normativas e trabalho artístico.

É preciso analisar alguns relatos das justificativas apontadas pelos Deputados Federais apresentados na propositura das emendas constitucionais, contrariando as disposições previstas na ordem constitucional interna e nas convenções internacionais recepcionadas pelo País. Neste sentido, destacam-se inicialmente as sugestões de alterações do artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal de 1988:

Proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz ou sob o regime de tempo parcial, a partir de quatorze anos; (PEC 18/2011)

Proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de quatorze anos. (PEC 35/2011)

Proibição do trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos, e de qualquer trabalho a menores de 14 anos, salvo na condição de aprendiz ou mediante autorização dos pais. (PEC 274/2013)

Proibição de qualquer trabalho a menores de quinze anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos. (PEC 77/2015)

Proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos, assegurado aos menores de 18 e mais de 16 anos o direito de Assinar Carteira de Trabalho definitiva, e na condição de aprendiz os jovens com mais de 14 e menos de 16 anos. (PEC 107/2015)

Proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de quatorze anos, desde que estejam frequentando regularmente a escola. (PEC 108/2015)

As propostas apresentadas ferem princípios fundamentais de proteção aos direitos de crianças e adolescentes já assegurados no plano internacional, constitucional e infraconstitucional. A condição peculiar de pessoa em

autoria do deputado Celso Russomano. Todas as propostas descritas foram apensadas à PEC 18/2011.

⁴⁷ Projeto de Lei 3.974/2012 de autoria do deputado Manoel Junior; Projeto de Lei 4.253/2012 de autoria do deputado Dr. Grilo; Projeto de Lei 4.635/2016 de autoria do deputado Alberto Fraga; Projeto de Lei 3.629/2015 de autoria da deputada Josi Nunes; Projeto de Lei 3.867/2015 de autoria do deputado Paulo Henrique Lustosa. Estes foram apensados ao PL 3.974/2012. Projeto de Lei 8.288/2014 de autoria da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar a exploração do trabalho infantil no Brasil e dá outras providências; Projeto de Lei 5.197/2016 de autoria da deputada Luciana Santos; Projeto de Lei 4.968/2013 de autoria do deputado Jean Wyllys. O andamento e as consultas aos projetos podem ser realizados no website: <<http://www.camara.leg.br/busca/ProposicoesWeb>>

desenvolvimento foi desconsiderada pelos legisladores, visto que o trabalho traz prejuízos econômicos, educacionais, físicos, psicológicos e emocionais, como abordado anteriormente.

Segundo Custódio (2002), a imputação de responsabilidades em excesso ao adolescente tem por consequência o sufocamento das capacidades criativas. Ademais, os trabalhos realizados pelos adolescentes, em regras, são repetitivos e pouco produtivos em sua criatividade, o que leva à padronização e mecanização do sujeito.

A imposição de trabalhos precisos e determinados com objetivo de garantir a produtividade e a manutenção das regularidades lucrativas leva a duas responsabilidades, “a adequada submissão visando atender aos interesses dominantes do capital, bem como a garantia e permanência na atividade visando garantir a manutenção econômica da família” (CUSTÓDIO, 2002, p. 42).

As consequências que podem ser geradas pelas ações dos legisladores incidem diretamente nas condições das famílias mais pobres e na sua manutenção nesta condição. Portanto, os direitos historicamente conquistados, em especial os direitos de crianças e adolescentes, estão constantemente à prova, pois enquanto pairar no pensamento da coisificação da infância, propostas como estas tendem a permear a manutenção das velhas práticas menoristas e assistencialistas.

As justificações trazidas nas propostas de emenda constitucional não coadunam com a perspectiva da teoria da proteção integral e reproduzem os mitos culturais que sustentam a exploração do trabalho infantil, que historicamente foram operacionalizados pelos interesses dominantes em favor especialmente do mercado (CUSTÓDIO, 2006). Daí a necessidade em desconstruir as justificativas expostas.

As justificativas das seis Propostas de Emendas Constitucional foram divididas nas seguintes categorias: criminalidade; desproteção; caráter educativo do trabalho e regionalidade.

O trabalho historicamente tem sido apontado como resposta à criminalidade, incluído o trabalho do adolescente. Nas justificações apresentadas pelas seis propostas dos deputados, quatro alegam a alteração considerando a prática de ato infracional cometido pelos adolescentes.

O nobre interesse do legislador era preservar o menor de idade e estimulá-lo a frequentar a escola, sob a égide de que ‘lugar de criança é na escola’. Todavia a intenção do legislador mostrou-se perversa na construção da identidade desse menor. A falta de oportunidade para trabalhar tem levado

muitos jovens a entrar na criminalidade, tornando-os presas fáceis e mão de obra barata para o crime organizado. Essa é uma fase decisiva para a formação de seu caráter, é normal nessa idade a ambição por melhor qualidade de sua vida e da sua família. (PEC 108/2015)

Vimos um aumento exponencial no número de crimes praticados por adolescentes a partir dessa alteração (EC 20/98). Não pretendemos induzir a um entendimento de causa e consequência, como se a modificação da Constituição fosse a responsável por esse crescimento dos delitos praticados por menores, mas temos a convicção de que esse fato contribuiu, e muito, para o aumento das taxas de criminalidade entre os jovens. (PEC 274/2013)

Sem entrar no mérito das propostas que visam à redução da maioridade penal, cabe ainda ressaltar que, antes de exigir que um jovem responda penalmente por seus atos desde os 16 anos de idade, a sociedade precisa oferecer meios efetivos de trabalho para esses jovens, uma vez que os contratos de menor aprendiz encarecem muito o custo para as empresas e inibem a contratação. Se os jovens nessa faixa de idade puderem desfrutar dos benefícios trazidos por um contrato trabalhista mais abrangente, toda a sociedade será beneficiada, tendo jovens mais capacitados e experientes e, em contrapartida, a redução da criminalidade nessa faixa etária. (PEC 77/2015)

Tudo leva para esse parâmetro de idade na sociedade atual. Se por um lado estamos votando para diminuir a maioridade penal, devemos pensar também em baixar a idade de 18 para 16 anos para essas pessoas ingressarem mais cedo no trabalho com todos os seus direitos que um trabalhador com mais de 18 anos tem. (PEC 107/2015)

Tais pensamentos ocultam as formas mais perversas contra os direitos desses adolescentes, estruturados no mito cultural, “é melhor trabalhar que roubar”; representam uma visão discriminatória, significando que a criminalidade já estaria inserida culturalmente nas populações mais empobrecidas. O trabalho desempenharia uma função disciplinadora, sob a ordem da moral idealizada, como forma de evitar a ociosidade e seus correspondentes “desejos do mal” (SOUZA, 2008).

Para Andrade (2004), no Brasil, a ideologia do trabalho está enraizada no intuito de dar dignidade ao sujeito, perpetuada pela conjetura corporativista da era Vargas, de modo que, no imaginário nacional, o trabalho é visto em oposição à vida errante, e, por conseguinte, é valorizado.

Os discursos apresentados remontam as mesmas teses apresentadas durante todo início do século XX, na implantação dos institutos disciplinares, pautado no pensamento da criminologia positivista, atribuindo ao ócio uma categoria que nega as condições essenciais ao desenvolvimento humano, “o trabalho não é condição necessária para o desenvolvimento do ser humano, o trabalho é uma contingência; pode-se viver muito bem sem o trabalho alienado, principalmente crianças e adolescentes” (CUSTÓDIO, 2006, p. 104).

Sobre a perspectiva da desproteção aos direitos dos adolescentes, registra-se o conteúdo disposto na PEC 18/2011:

Não vejo, portanto, nenhuma incompatibilidade entre a permissão do trabalho em regime de tempo parcial, a partir dos quatorze anos, e a proteção ao adolescente. A meu ver, nenhum direito do adolescente será retirado, se a ele for autorizado o trabalho em tempo parcial. Ao contrário, **considero que se trata de uma ampliação dos seus direitos, na medida em que formaliza o trabalho daqueles que precisam trabalhar**, garantindo-lhes todos os direitos trabalhistas e previdenciários. (PEC 18/2011)

Os legisladores ainda reproduzem a ideia de que o trabalho não faz mal algum, fundamento já trabalhado no impacto à saúde, reforçam a responsabilidade que é da família e também do Estado em razão das condições econômicas vividas por muitas famílias brasileiras. Os parlamentares ignoram que, ao permitir o ingresso precoce do adolescente no mercado de trabalho, a consequência direta é a reprodução do ciclo intergeracional de pobreza. O último destaque da PEC refere-se à perspectiva educativa do trabalho e à ocupação com solução aos males produzidos pela própria sociedade.

Ademais, não podemos esquecer o **caráter educativo do trabalho na formação dos jovens, pois, como diz o ditado popular, “cabeça vazia, oficina do diabo”**. Se o jovem está ocupado, há uma redução considerável de suas chances de se envolver com os vícios que assolam o nosso País nos dias atuais, tais como a dependência de drogas e álcool e o tráfico de entorpecentes, bem como a diminuição da mendicância nas grandes cidades, condições que facilitam o ingresso do jovem nas situações de risco, a exemplo dos casos de prostituição infantil. (PEC 274/2015)

A ocupação de crianças e adolescentes tem sido um método utilizado ao longo da história, exemplo disto é a Lei 947/1902, que criava a Colônia de Dois Rios, no Rio de Janeiro, destinada à reabilitação, pelo trabalho e educação, dos mendigos, do sexo masculino, vagabundos ou vadios, capoeiras, ébrios habituais, jogadores e ladrões (SOUZA, 2008).

Custódio e Veronese (2009) lembram que crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidades econômicas, historicamente, são ressaltados de forma estigmatizada e discriminatória, perpetuando a alternativa do trabalho como forma de superação da ociosidade. Por fim, merece destaque o argumento sobre a regionalidade do trabalho infantil:

E aqui não podemos desconsiderar as diferenças sociais que existem em relação ao Brasil. **A situação vivida nas Regiões Sul e Sudeste não pode**

ser comparada com aquela encontrada na Região Nordeste, por exemplo. Em muitos casos, a renda auferida pelo adolescente trabalhador é a única fonte de renda das famílias com menor poder aquisitivo, e nesse contexto o aumento da idade mínima para o trabalho, perpetrado pela Emenda Constitucional nº 20, repita-se, em vez de ter significado uma medida protetiva aos nossos jovens, representou, em sentido contrário, o seu lançamento no mercado informal ao completo desamparo legal. (PEC 274/2015)

Já as propostas de adequação na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) atribuindo competência para a emissão de autorização judicial para trabalho antes dos limites constitucionais de idade mínima à Justiça do Trabalho representa grave violação dos preceitos constitucionais e dos compromissos assumidos pelo País junto à Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Além disso, três projetos merecem destaque, os PLs 4.968/2013, 3.867/2015 e 5.197/2016, que tratam da autorização judicial para trabalho artístico⁴⁸, antes dos limites de idade mínima previstos na Constituição Federal. Todos fundamentam com base na proteção integral e as disposições do artigo 7º, XXXIII, que veda o trabalho antes de 16 anos, com a exceção da aprendizagem, contudo, suas propostas são incoerentes com as normas protetivas e contradizem com as justificações contidas no próprio projeto. Merece destaque o seguinte trecho da justificativa:

[...] **é preciso regular a ÚNICA hipótese de exceção**, individual e extraordinária, de admissão em participações artísticas, para crianças e adolescentes, antes da idade mínima, tal como prevista no art. 8º, item 1, da Convenção n. 138 da Organização Internacional do Trabalho. Com efeito, este artigo condiciona a permissão excepcional de trabalho infantil artístico à fixação de condições especiais e protetivas de trabalho. Realmente, o art. 8, item 1 cumulado com art. 2, item 1, da Convenção 138 da OIT apresenta lindes restritivos, somente admitindo como exceção à proibição geral para o

⁴⁸ O estudo de doutoramento de Reis (2015, p. 12-13), intitulado, *Ações e estratégias de políticas públicas para o enfrentamento da exploração do trabalho infantil nos meios de comunicação no marco da teoria da proteção integral aos direitos da criança e do adolescente*, apresenta um importante debate sobre o trabalho infantil nos meios de comunicação. Para a autora, no Brasil, não há uma regulamentação específica sobre o tema, apesar da Constituição Federal, proibir qualquer trabalho abaixo dos dezesseis anos, ressalvada a condição de aprendiz. “O trabalho infantil nos meios de comunicação agrega elementos que nem sempre estão relacionados unicamente à necessidade de sobrevivência ou de sustento da criança e adolescente e de sua família. O fator econômico é relevante, mas não é determinante, porque o trabalho infantil artístico precisa ser compreendido a partir de uma perspectiva mais ampla, porque está intimamente relacionado às questões que dizem respeito à fama, ao glamour, ao sucesso e ao reconhecimento social. A glamourização do trabalho nos meios de comunicação, especialmente na mídia televisiva, é exacerbado e valorizado pela sociedade.” A permissão da condição de exploração do trabalho de crianças e adolescente nos meios de comunicação recebe o aval do Poder judiciário que emite as autorizações antes dos limites legais vigentes desconsiderando a teoria da proteção integral, bem como esclarece a autora “a supremacia dos interesses dos grandes conglomerados do ramo da comunicação em detrimento ao princípio do superior interesse da criança e do adolescente e da sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento”.

trabalho, a hipótese de trabalho em representações artísticas, de modo a afastar qualquer ilação de que seriam permitidas outras formas de trabalho, como, por exemplo, desportivo e afim. (PL 3.867/2015)

Com efeito, **a convenção, condiciona a permissão excepcional de trabalho infantil artístico à fixação de condições especiais e protetivas de trabalho**. Desse modo, vê-se que o dia-a-dia artístico tem utilizado e remunerado crianças e adolescentes, nas mais diversas modalidades de trabalho artístico e nas mais variadas formas de contratação (contrato de trabalho, contrato de agenciamento, contratos de prestação de serviço com pessoas jurídicas e naturais), o que está a exigir uma regulamentação protetiva. (PL 4.868/2013)

Nos debates realizados nesta CPI, relativamente às representações artísticas realizada por crianças e adolescentes, **chegou-se ao entendimento de que não há como se proibi-la**. Não há como se negar a subordinação dos jovens, desde a tenra idade, às pessoas responsáveis pela produção e direção das produções artísticas, o que caracteriza vínculo empregatício nos termos do art. 3º da Consolidação das Leis do Trabalho. Assim, a regulamentação do trabalho artístico deve ser inserida nesse diploma legal, no Capítulo IV, alterando dispositivos que, a nosso ver, tratam do assunto de maneira equivocada, de forma a garantir aos atores mirins os direitos trabalhistas e previdenciários assegurados aos demais trabalhadores, especialmente aos aprendizes. (PL 5.197/2016)

Importa destacar os equívocos dos três projetos de lei, os quais estão em desarmonia com a teoria da proteção integral e os preceitos constitucionais, que não consideram o melhor interesse, a prioridade absoluta e a proteção contra qualquer forma de exploração.

Primeiro, é que antes mesmo da ratificação da Convenção, o Brasil já estabelecia na CF/88 a proibição de qualquer trabalho até os 16 anos, portanto, a Convenção não poderia flexibilizar norma de direitos fundamentais contida em ordenamento interno.

O próprio Comitê da Convenção dos Direitos da Criança, no relatório ao Brasil, em 2015, apontou, no item 81-A, que juízes ainda têm emitido muitas autorizações judiciais antes dos limites de idade mínima, inclusive para atividades perigosas, recomendando ao país que cientifique ao judiciário para que não sejam mais emitidas tais autorizações judiciais, em especial para atividades perigosas.

No tocante à “única forma de exceção”, é preciso lembrar que a Convenção 138 da OIT estabelece a **participação** em representações artísticas. Participar significa a apresentação esporádica em atividades de apresentação, como em eventos escolares, constituindo-se como componente do desenvolvimento coletivo. Diferentemente do que defendem os legisladores, ao pretenderem reconhecer a condição de trabalho artístico de crianças e adolescentes. A redação da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente não abre brecha a outras

interpretações que não seja a vedação de qualquer tipo de trabalho para pessoas com menos de 14 anos (REIS, 2015).

Os projetos apresentados demonstram a fragilidade das instituições brasileiras em assegurar os compromissos assumidos nas convenções internacionais ratificadas pelo Brasil, daí a importância de analisar o sistema organizativo interno de proteção a crianças e adolescentes contra a exploração no trabalho, considerando a consolidação da proteção constitucional, estatutária e trabalhista.

Por outro lado, já foram apresentados projetos de lei que visa aprimorar as normas no que tange a responsabilização, a exemplo da Emenda Constitucional 81/2014 que altera o art. 243 da Constituição possibilitando a expropriação de terra sem qualquer indenização ao proprietário nos casos de trabalho escravo, bem como o confisco de qualquer valor econômico, ao qual se reverá aos fundos especiais. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Portanto, a disposição contida no artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal de 1988 é a base fundamental de regulação e que define o conceito geral de trabalho infantil, não cabendo à legislação regulamentadora criar exceções que não estão previstas na própria constituição e que são incompatíveis com a própria dimensão protetiva do direito da criança e do adolescente.

3.3 A PROTEÇÃO ESTATUTÁRIA CONTRA A EXPLORAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

A consagração da incorporação da teoria da proteção integral no ordenamento constitucional brasileiro foi a base da construção da legislação mais avançada que o País teria em sua história para proteção dos direitos de crianças e adolescentes: o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Contudo, é preciso registrar que tal processo foi fruto de reflexões e constituído por diversos grupos e movimentos sociais ao longo da década de 1980. Foram distribuídas mais de cinquenta mil cópias do anteprojeto de lei, para análise em congressos, seminários e audiências públicas, ao quais foram enviadas as sugestões, sendo ao final apreciadas na Câmara dos Deputados e Senado Federal, tendo extraordinários 435 votos favoráveis e apenas oito contrários à proposta em apreço.

O movimento de redemocratização no País foi imprescindível para este processo de formulação do Estatuto da Criança e do Adolescente e coube aos

movimentos sociais a reivindicação e pressão para que os legisladores incorporassem aos anseios sociais em busca uma mudança radical no ordenamento jurídico brasileiro.

O termo “estatuto” foi de todo próprio, porque não é apenas uma lei que se limita a enunciar regras de direito material. Trata-se de um verdadeiro microsistema que cuida de todo o arcabouço necessário para efetivar o ditame constitucional de ampla tutela do público infante-juvenil. É norma especial com extenso campo de abrangência, enumerando regras processuais, instituindo tipos penais, estabelecendo normas de direito administrativo, princípios de interpretação, política legislativa, em suma, todo o instrumental necessário e indispensável para efetivar a norma constitucional. (AMIN, 2006, p. 11)

Neste interim, os teóricos do direito da criança e do adolescente dizem que o Estatuto foi uma verdadeira revolução copernicana, uma apropriada ruptura de paradigmas (AMIN, 2006). O Estatuto tornou-se a principal ferramenta jurídica na luta pela concretização dos direitos, rompendo com a coisificação da infância (VERONESE, 2006).

O Estatuto da Criança e do Adolescente é inovador na proteção dos direitos dos infantes. Em seu artigo 2º, distingue o conceito de criança como pessoa com idade de até doze anos incompletos, e adolescente pessoa com idade entre doze e dezoito anos, aplicando-se a referida lei nos casos especiais por ele estabelecida às pessoas entre dezoito e vinte e um anos.

A garantia dos direitos fundamentais, que são inerentes à pessoa humana, está disciplinada no artigo 3º, visando promover o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social de todas as crianças e adolescentes em condições de liberdade e de dignidade.

A responsabilidade de garantia dos direitos fundamentais à criança e ao adolescente passa a ser tríplice e compartilhada, ou seja, o Estado, a família e a sociedade têm o dever da efetivação de seus direitos. Além disso, estabelece a prioridade absoluta, na ordem de efetivação dos direitos, reafirmando o compromisso adotado pela Constituição Federal de 1988.

Dentro dos princípios e fundamentos da proteção integral, dispõe o artigo 5º do Estatuto da Criança e do Adolescente que nenhuma criança ou adolescente será vítima de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, seja por ação ou omissão, na garantia integral dos seus direitos fundamentais.

No que tange ao trabalho infantil, o Estatuto da Criança e do Adolescente reservou um capítulo específico disciplinando a profissionalização e a proteção no trabalho. Em seu artigo 60 reafirma a norma constitucional ao determinar os limites de idade mínima para o trabalho. Contudo, a leitura isolada deste artigo pode suscitar a erros, pois sua redação ainda estabelece a idade anterior à Emenda Constitucional n. 20/1998.

Atualmente, tramitam na Câmara dos Deputados dois projetos de lei, PL 4.968/2013 e 3.629/2015, propondo a atualização da redação do artigo 60 do Estatuto da Criança e do Adolescente, visando adequar o dispositivo à Constituição Federal quanto à idade mínima para o trabalho, o que não fere o conjunto de direitos fundamentais, pois se trata somente de uma adequação de redação do texto.

Entende-se que, de igual modo, o Estatuto deve ser lido conforme a Constituição Federal, ou seja, a vedação de qualquer trabalho a pessoa com menos de 14 anos, estipulando a idade mínima básica para o trabalho em dezesseis anos e a idade superior em dezoito anos, além da modalidade de aprendizagem a partir dos 14 anos, conforme atualização da Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998.

O Estatuto da Criança e do Adolescente situa em seu artigo 61 que “a proteção ao trabalho dos adolescentes é regulada por legislação especial, sem prejuízo do disposto nesta Lei”. A referência diz respeito à Consolidação das Leis do Trabalho, Decreto-lei 5.452, de 1º de maio de 1943, e à Lei 10.097, de 19 de dezembro de 2000, que apresentam normas de proteção ao trabalho do adolescente. A regulação de outras normativas deve ser entendida no sentido de ampliar as garantias fundamentais contra exploração do trabalho infantil.

O texto do artigo 62, ao mencionar a aprendizagem como formação técnico-profissional, remete à Lei 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação e deve ser entendida como aquela em que se considerava a aprendizagem escolar. Com a Emenda Constitucional 20/98, a Lei 10.097/00 definiu a regulamentação da modalidade de aprendizagem bem como as garantias previdenciárias e trabalhistas, tornando a aprendizagem escolar extinta. A aprendizagem definida na Lei 10.097/00 constituiu-se a única modalidade de trabalho protegido ao adolescente, frente a outras modalidades que descaracterizam a condição protetiva do adolescente.

Tal modalidade não se deve confundir com o estágio, regulado pela Lei 11.788, de 25 de setembro de 2008, que define o conceito em seu artigo 1º.

Estágio é ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam frequentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos.

Quanto à possibilidade de o adolescente, de ensino fundamental, realizar estágio, devem-se ter em conta as prerrogativas contidas na própria lei. Se o estágio constitui parte integrante do projeto pedagógico do curso, objetivando a integração ao percurso formativo do educando, entende-se que tão somente aqueles que estejam matriculados em curso profissionalizantes, de ensino médio, tecnológicos e superior o poderia fazer, como previa a antiga Lei 6.494/77 sobre estágio, não havendo qualquer possibilidade quanto à disposição prevista no artigo 1º da atual Lei do Estágio, que diz respeito àqueles matriculados nos últimos anos do ensino fundamental regular.

Mesmo que a Lei 11.788/08 não tenha definido uma idade mínima para o estágio, estabelecendo apenas sua vinculação à escolaridade, não quer dizer que seja permitido o trabalho antes dos limites de idade mínima previstos na Constituição Federal. Este foi o entendimento da 8ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho:

Tais normas, de fato, não fazem nenhuma alusão à idade mínima para que o aluno possa firmar contrato de estágio. Todavia, o art. 7º, XXXIII, da CF, veda, expressamente, sob qualquer hipótese (salvo na condição de aprendiz), o trabalho aos menores de dezesseis anos: “**proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz.**” (sublinhei), o que torna irrelevante o fato de não haver regulação, na legislação infraconstitucional, quanto à idade mínima para o ingresso no estágio, uma vez que, se assim o fizesse, por óbvio não poderia contrariar o disposto na Constituição da República. Isso porque as normas constitucionais constituem a lei fundamental do sistema jurídico brasileiro, encontrando fundamento de validade em si mesmo e não podendo ser contrariadas por nenhuma norma infraconstitucional. (Agravo de Instrumento. TST. Relatora: Dora Maria da Costa - Processo Nº TST-AIRR-40540-67.2008.5.04.0101)

Apesar de a atual Lei do Estágio ampliar as possibilidades da realização do estágio desvinculada de seu objetivo, que é possibilitar a realização da atividade prática alinhada à parte teórica, ou seja, conforme artigo 2º da Lei 11.788/08, “o estágio visa ao aprendizado de competências próprias da atividade profissional e à contextualização curricular, objetivando o desenvolvimento do educando para a vida

cidadã e para o trabalho”, o que só faz sentido se o estagiário estiver matriculado em curso de caráter profissionalizante.

Para Correia (2008), a modalidade de estágio desvinculada da formação profissional caracteriza a pura exploração da mão de obra, precarizando as relações de trabalho, pois coloca os jovens em atividades rotineiras, contraproducente ao seu desenvolvimento. A aplicação da Lei do Estágio, sob este prisma, é inconstitucional pois afronta, além do artigo 7º, XXXIII, também o artigo 1º, III, quanto à dignidade da pessoa humana.

O Estatuto da Criança e do Adolescente cuidou em determinar que essa formação técnico-profissional deve obedecer aos princípios expressos no artigo 63, que corresponde à garantia e frequência escolar obrigatória, que a atividade realizada pelo adolescente seja compatível ao seu desenvolvimento e que haja destinação de horário especial para a realização das atividades, além daqueles oriundos da teoria da proteção integral.

Por isso, as violações às regras contidas na Lei do Estágio caracterizam vínculo empregatício, sendo garantido aos contratados todos os direitos previdenciários e trabalhistas, além da responsabilização da empresa ou ente público que se utilizou da condição especial da modalidade de estágio para exploração de mão obra barata⁴⁹.

Na Câmara dos Deputados tramita o Projeto de Lei 05/2015, que propõe a inclusão, na Lei 11.788/08, de alunos dos anos finais do ensino fundamental regular, maiores de quatorze anos de idade, contrariando a própria disposição constitucional. Na perspectiva do deputado autor da proposta, os adolescentes “que tenham horário ocioso no contraturno escolar e desejem desempenhar uma atividade no mundo do trabalho, podendo, para tal, receber bolsa de estágio mensal ou outra forma de contraprestação de serviços”.

Mais uma vez a dimensão de tempo livre foi condicionada à ocupação pelo trabalho, trazendo à reflexão sobre que outras possibilidades são possíveis dar aos adolescentes para assegurar seu desenvolvimento e o direito ao não trabalho e, por fim, garanti-los contra as formas precárias de trabalho, principalmente o trabalho desprotegido.

⁴⁹ No agravo de instrumento citado, o município foi condenado ao pagamento de cem mil reais revertidos ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O reconhecimento que o ócio é necessário à produção de ideias e ao desenvolvimento da criatividade traz rupturas na concepção do trabalho como elemento construtor da humanidade. Se o paradigma do desenvolvimento humano e a doutrina da proteção integral destacam que para a constituição da integralidade do ser humano, principalmente de crianças e adolescentes, é necessário o desenvolvimento da educação, do lazer, da cultura, da saúde, da convivência familiar e comunitária, ou seja, de um universo de oportunidades voltadas à globalidade do ser humano, não deveria ser apenas o trabalho o elemento constitutivo da identidade humana. (CUSTÓDIO, 2006)

Portanto, na medida em que se reconhece o adolescente não pelo trabalho, mas pelas capacidades de desenvolvimento humano, aliado a oportunidades culturais, esportivas, educacionais, e participação na vida comunitária e política, certamente constrói-se uma juventude menos alienada e exposta a manipulação (COSTA, 2000).

Neste sentido, o direito da criança e do adolescente entende que, junto às perspectivas de desenvolvimento humano e integral, caso o adolescente exerça algum trabalho, que este seja protegido contra qualquer forma de exploração. É nesse sentido que se reconhece a garantia integral dos direitos trabalhistas e previdenciários e prerrogativas especiais em razão da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

A aprendizagem não se confunde com o estágio, pois aprendizagem é uma modalidade de profissionalização que se realiza pela formação técnico-profissional, definida na Lei 10.097, de 19 de dezembro de 2000, que altera os dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho sobre o tema, que será analisada com maior detalhe no tópico posterior sobre a proteção contra exploração na CLT.

No que se refere à regulamentação do conceito de trabalho infantil, o artigo 67 do Estatuto da Criança e do Adolescente, integrado ao compromisso de proteção integral, estabeleceu a proibição ao trabalho noturno, perigoso, insalubre ou penoso, bem como aquele que seja realizado em locais que sejam prejudiciais à sua formação e desenvolvimento físico, psíquico, moral, social, incluindo ainda os prejudiciais à frequência escolar.

O compromisso firmado pelo Brasil alia-se às disposições pactuadas pela Convenção dos Direitos da Criança, da ONU, que define em seu artigo 32 que coloca a proteção da criança e do adolescente “contra a exploração econômica e contra o desempenho de qualquer trabalho que possa ser perigoso ou interferir em sua

educação, ou que seja nocivo para sua saúde ou para seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral ou social”.

De igual modo, a legislação estatutária cuidou em tratar do trabalho protegido de adolescente com deficiência, coadunado com disposto no artigo 227, § 1º, II⁵⁰, da Constituição Federal, reconhecendo-o enquanto sujeito de direito, admitindo uma efetiva inclusão social.

Para Veronese e Silveira (2011, p. 159), o trabalho protegido consiste na garantia de condições para que o adolescente possa demonstrar sua capacidade”, e as adequações aos equipamentos e estruturas por vezes são necessárias para que o adolescente possa desempenhar com segurança seu trabalho, isso faz um real sentido da inclusão.

Neste contexto, a Lei 13.146, de 06 de julho de 2015, instituiu o Estatuto da Pessoa com Deficiência, resultante da Convenção de Pessoas com Deficiência e seus protocolos facultativos, ratificados pelo Brasil em 2008, que têm por objetivo assegurar a promoção de igualdade e as garantias das liberdades fundamentais, reconhecendo os direitos de cidadania.

Quanto ao trabalho do adolescente, o Estatuto da Pessoa com Deficiência definiu que a comprovação da escolaridade do adolescente aprendiz deve levar em conta, especialmente, suas habilidades e competências conexas à profissionalização. E, para fins de extinção do contrato de aprendizagem, quanto ao desempenho insuficiente e inadaptação, para o aprendiz com deficiência, houve a vedação, quando desprovido de recursos de acessibilidade, de tecnologias assistivas e de apoio necessário ao desempenho de suas atividades.

O Estatuto da Criança e do Adolescente reafirma o compromisso ético, jurídico, político e social na proteção contra exploração do trabalho de crianças e adolescentes. Contudo, dois pontos merecem destaque para uma análise mais adequada: a bolsa aprendizagem e o trabalho educativo.

⁵⁰ § 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos: (*Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010*) [...] II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação.

A bolsa aprendizagem, prevista no artigo 64, que preceitua “ao adolescente até quatorze anos de idade é assegurada a bolsa de aprendizagem”. Primeiro, veja-se que aplicar-se-ia por conceito⁵¹ apenas aos adolescentes que tivessem somente entre 12 e 14 anos. Segundo, importa categorizar bolsa aprendizagem, a qual corresponde a um valor financeiro dado ao adolescente mediante atividade realizada como modalidade de estágio (ROSSATO; LEPORE; SANCHES, 2011; ISHIDA, 2009). Oliveira (1994, p. 91) define bolsa aprendizagem como “remuneração que o estagiário pode receber pela sua inserção no processo produtivo. [...] não é facultativa, apenas, seu *quantum* fica a critério das partes envolvidas na relação triangular”.

Por outro lado, Santiago (2009) entende que a bolsa aprendizagem

[...] estabelecida no ECA, equivale aos recursos destinados às famílias com o objetivo de erradicar o trabalho infanto-juvenil. Tal denominação é mais parecida com as ações governamentais, que tiveram início com o Programa Bolsa-Escola, instituído pelo então governador Cristovam Buarque, no Distrito Federal, em 1995, e, posteriormente, adotado pelo Governo Fernando Henrique ao criar o Programa Brasil Criança-Cidadã, depois denominado Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Os valores pagos a esse título não têm natureza de contraprestação, na medida em que se constitui em um benefício pago aos pais das crianças e dos adolescentes, vinculado à permanência desses últimos na escola.

De todo modo, discorda-se do pensamento de Santiago, por mais nobre que tenha sido sua anotação, pois os benefícios socioassistenciais são direitos sociais, reconhecidos pela própria condição humana do sujeito, as condicionalidades a ele aplicados não se deve caracterizar uma imposição ao seu recebimento.

Não obstante, cabe definir que o adolescente poderá receber benefícios sociais que contribuam para sua manutenção na escola. Contudo, não se pode requerer deste a prestação de serviço na modalidade de trabalho decorrente do benefício recebido, excetuando nas modalidades previstas na Lei do Estágio, desde que sejam cumpridos os requisitos legais, em especial no tocante à idade mínima, que é 16 anos.

Neste momento, é importante lembrar que a elevação dos limites de idade mínima para o trabalho, promovida pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, teve como efeito reflexo a revogação tácita da bolsa de aprendizagem prevista no artigo 64 do Estatuto, universalizando a aprendizagem à

⁵¹ O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 2º, define criança pessoas até doze anos incompletos e adolescente de 12 a 18 anos.

condição de trabalho com o reconhecimento de todos os direitos previdenciários e trabalhistas.

Essa mudança foi necessária para corrigir um problema histórico tolerado pelas legislações. A bolsa aprendizagem serviu, por muito tempo, como uma forma de exploração velada do trabalho da criança e do adolescente, reproduzindo as piores formas de explorações (SOUZA, 2006). Daí a razão pela qual a mudança constitucional promovida pela Emenda 20/98 eliminou decisivamente qualquer possibilidade de bolsa vinculada à aprendizagem, pois ao adolescente aprendiz sempre serão garantidos os direitos trabalhistas e previdenciários.

De igual modo, o trabalho educativo previsto no artigo 68 do Estatuto desrespeita todas as regras de proteção ao adolescente, que vinha servindo às instituições sociais a explorarem a mão de obra de adolescente, desvinculada também pela nova perspectivas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Art. 68. O programa social que tenha por base o trabalho educativo, sob responsabilidade de entidade governamental ou não governamental sem fins lucrativos, deverá assegurar ao adolescente que dele participe condições de capacitação para o exercício de atividade regular remunerada.

§ 1º Entende-se por trabalho educativo a atividade laboral em que as exigências pedagógicas relativas ao desenvolvimento pessoal e social do educando prevalecem sobre o aspecto produtivo.

§ 2º A remuneração que o adolescente recebe pelo trabalho efetuado ou a participação na venda dos produtos de seu trabalho não desfigura o caráter educativo.

Esta modalidade nunca foi regulamentada no Brasil, e a previsão normativa ficou apenas neste artigo. Para Oliveira (1994), o trabalho educativo não seria uma terceira dimensão de trabalho, pois a concepção traduzida pelo Estatuto abarca uma complexidade conceitual, visto que o próprio trabalho do adolescente aprendiz, o estágio e a profissionalização já tem caráter educativo.

Contudo, a expressão prevista no Estatuto implica categorizar o elemento conceitual dado ao termo. O trabalho educativo constitui-se em atividade realizada por adolescentes, onde o elemento pedagógico deve se sobressair à dimensão do trabalho. Segundo Oliveira (1994), três requisitos constituem o trabalho educativo: “[...] estar associado à educação de forma a possibilitar o desenvolvimento das potencialidades; contribuir para a formação de valores éticos e morais; promover o desenvolvimento de formação política para exercício da cidadania”.

Esses elementos apresentados pelo autor constituem-se na condição essencial ao desenvolvimento humano de qualquer criança ou adolescente, sem a necessidade de sua vinculação à dimensão do trabalho.

Outra contradição diz respeito à própria remuneração advinda do trabalho educativo. Este elemento por si só já descaracteriza a dimensão educativa. Vejamos o caso em que uma entidade oferece curso de teatro com dimensão artística educativa, e estabelece uma agenda de apresentação durante um ano, remunerando suas crianças. Não se estaria, neste caso, diante de trabalho infantil artístico? É certo que sim. Ou sobre a venda de produtos confeccionados por crianças e adolescentes, qual teria sido a intenção do legislador neste campo? Quando se fala de uma dimensão humana, é também dizer que se precisa de uma educação emancipadora. Para Coelho (2016),

O que se consta com a maioria dos programas ou projetos rotulados como de trabalho educativo é que não se prestam à finalidade educativa contida na legislação, tratando-se de projetos, na maioria das vezes, que visam garantir ao adolescente, e a suas famílias, uma fonte de renda, a mínima subsistência, caracterizando-se como um programa social de renda mínima, centrado na exploração do trabalho do adolescente.

Os programas sociais dentro do Sistema Único de Assistência Social têm por característica o reconhecimento da condição sociocultural e humana, entendendo a proteção social como direitos sociais. A simples promoção de uma cultura para o trabalho que desvincula esta dimensão protetiva não ocupa lugar no modelo atual das políticas sociais públicas, restando aos conselhos gestores, em especial o Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Municipal de Assistência Social, fiscalizar a atuação dessas entidades.

O trabalho educativo serve mais para a exploração comercial do trabalho do que para beneficiar pela forma educativa, um estilo muito parecido com os modelos propostos no início do século XX, nas colônias correcionais e nos institutos disciplinares que conjugaram educação e trabalho a crianças e adolescente pobres.

A Constituição Federal de 1988 não recepcionou esta modalidade de trabalho, de cunho eminentemente assistencialista, que viola as disposições contidas no artigo 7º, XXXIII, e as garantias dos direitos de proteção especial ao adolescente trabalhador.

Neste sentido, no plano jurídico, o trabalho educativo não pode ter espaço, devendo, portanto, quando houver interesse do adolescente ser incluído em programa

de aprendizagem, que ele opte pelas duas categorias existentes, que são de adolescente trabalhador e adolescente aprendiz, conforme ditames da Constituição Federal.

Todas estas modalidades, trabalho educativo, bolsa aprendizagem, regime de economia familiar e estágio antes dos limites legais, previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, não mais dialogam com a dimensão maior que é o Direito da Criança e do Adolescente, pois nele não estão recepcionadas apenas as regras estatutárias, mas um conjunto de normativas que formam um elo integrador à perspectiva da teoria da proteção integral. Por esse motivo, tais regras estatutárias estão revogadas, para fins de adequação à extensão protetivas, considerando as condições de sujeitos de direito em condição peculiar de pessoas em desenvolvimento.

3.4 A PROTEÇÃO ESPECIAL TRABALHISTA CONTRA A EXPLORAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

Apesar de a Constituição da República Federativa do Brasil ter revogado a terminologia “menor” em seu texto, por reconhecer nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte que essa expressão já estava carregada de conteúdo pejorativo e discriminatório, ferindo os princípios da igualdade e da não discriminação, ainda se encontram campos do Direito que não alteraram o termo na sua base legal, bem como alguns doutrinadores que insistem nesse termo em desuso para referirem-se a crianças e adolescentes.

Contudo, o próprio Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente já encaminhou parecer ao Congresso Nacional, no intuito de atualizar as legislações conforme preceitos constitucional e estatutários. Merecem análise alguns dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) que se encontram incoerentes com a teoria da proteção integral.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) reserva um capítulo para o trabalho do adolescente. No artigo 402 limita a idade mínima para o trabalho em consonância com o artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal. Contudo, considera-se revogado o parágrafo único, pois permitia a utilização da mão de obra infantil pelos pais, responsáveis e tutores, independentemente dos limites legais vigentes, trazendo a exceção apenas às atividades noturnas, perigosas e insalubres.

Considerando que os limites gerais de capacidade jurídica para o trabalho estão estabelecidos na Constituição Federal de 1988, vale destacar sua classificação em três critérios: 1) o limite de idade mínima inferior para o trabalho que proíbe qualquer trabalho antes dos quatorze anos de idade, inclusive na modalidade de aprendizagem; 2) o limite de idade mínima básico para o trabalho que proíbe as atividades laborais, mas permite as atividades iniciais na condição de aprendiz a partir dos quatorze anos; 3) o limite de idade mínima superior para o trabalho que proíbe o trabalho em atividades perigosas insalubres e penosas ou que ofereçam prejuízo ao desenvolvimento físico, psicológico, moral e social do adolescente (CUSTÓDIO, 2006).

Diante desta prescrição normativa, a Constituição Federal não deixou brechas para o exercício de outras modalidades que não estas, ou seja, qualquer trabalho que incorra fora destas modalidades é considerado como trabalho infantil.

Para Custódio (2006), a presença da família não descaracteriza, em nenhuma hipótese, a exploração do trabalho infantil, mesmo que as atividades não sejam dotadas de conteúdo econômico, pois os limites de idade mínima para o trabalho não comportam exceções.

Lamentavelmente, Schneider (2005) não compreende o trabalho infantil como uma forma de exploração, recorrendo a justificativas antigas que só reforçam a exploração do trabalho infantil ao legitimá-lo com o discurso de o trabalho familiar representar um valor social em si, concebido por laços de coletividade, constitutivo de representação social, identificados como linhas de sua identidade.

[...] não se pode perder de vista que é preciso diferenciar o trabalho que degrada daquilo que é labor produtivo (ainda que às vezes penoso) que viabiliza a subsistência material e garante a reprodução social. Muitas vezes, esta diferença assenta-se, fundamentalmente, em uma construção simbólica, que se constitui em uma representação do significado e do sentido do trabalho que orienta os valores e a visão de mundo de indivíduos e dos grupos sociais. Mesmo assim, em determinadas circunstâncias, o senso comum e mesmo a legislação corrente acabam percebendo a intensificação das jornadas de trabalho e o recurso ao emprego dos filhos meramente como formas de aviltamento ou promoção da auto (ou super) exploração da força de trabalho, esquecendo-se que para eles o trabalho assume sentido produtivo e dignificante. [...] Portanto, acionar o trabalho dos filhos, mesmo que precocemente, não deve ser compreendido, inexoravelmente, enquanto um ato de exploração da prole pelos pais. (SCHNEIDER, 2005, p. 6-7)

Discordando do pensamento do autor, o trabalho em regime de economia familiar, fora dos limites legais, é uma das maiores afrontas à proteção dos direitos de

crianças e adolescentes, porque nele estão contidas as perversidades de exploração de crianças e adolescentes que trabalham diuturnamente nas diversas atividades, expostas às condições que afetam seu desenvolvimento físico. Portanto, o “trabalho da criança sempre foi considerado como uma mão-de-obra à disposição das necessidades da família, operando como forma de transferência das responsabilidades dos adultos para as crianças” (CUSTÓDIO, 2006, p. 105).

O direito ao não trabalho por crianças e adolescentes é prerrogativa de seu mais elementar direito humano fundamental. Isso implica necessariamente, além da atualização da CLT, e, quando necessário, uma política que propicie às famílias terem condições de subsistência sem recorrerem à mão de obra de seus filhos. Afinal, é responsabilidade dos pais manter a família e não o inverso.

Outro tema de extrema importância na legislação trabalhista é a proibição do trabalho noturno para os adolescentes, em perfeita consonância com a previsão do Estatuto da Criança e do Adolescente, pois considera como aquele compreendido entre vinte e duas horas de um dia e cinco da manhã do dia seguinte, bem como aqueles realizados em locais que possam trazer prejuízo ao desenvolvimento físico, psíquico, moral e social, e ainda nos horários que prejudicam frequência escolar do adolescente.

A preocupação com a proteção da saúde, do desenvolvimento físico e da moralidade do adolescente estabeleceu a norma jurídica do artigo 407 da Consolidação das Leis do Trabalho, e poderá o Ministério Público do Trabalho requerer as alterações necessárias à empresa adequando as atividades protetivas ao adolescente. Além disso, esse artigo estabelece a proibição da permanência do adolescente em horário de repouso no local de trabalho, visando garantir sua segurança e saúde. Merecem destaque a proibição de trabalhos perigosos, insalubres e prejudiciais à moralidade de todos os adolescentes.

No que tange à aprendizagem, prevista no artigo 403 e seguintes da CLT, alterados pelas Leis 10.097/00 e 11.180/05⁵², constitui-se uma modalidade de contrato

⁵² A alteração da data pela Lei 11.180, de 23 de setembro de 2005, elevou a idade máxima para contratação na modalidade de aprendizagem e incorporou a mesma modalidade a pessoas com deficiência. “**Art. 428.** Contrato de aprendizagem é o contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de 14 (quatorze) e menor de 24 (vinte e quatro) anos inscrito em programa de aprendizagem formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e o aprendiz, a executar com zelo e diligência as tarefas necessárias a essa formação. [...] § 5º A idade máxima prevista no *caput* deste artigo não se aplica a aprendizes portadores de deficiência.

especial, por prazo de terminado, permitida a partir dos 14 anos de idade, ao qual aplicam-se as regras obrigacionais relativas à relação de emprego. Contudo, Machado (2011, p. 148) explica que,

Por sua natureza, o contrato de aprendizagem surge em decorrência da obrigação do Estado de prover a proteção integral do adolescente, no que inclui o direito à qualificação para exercício profissional que lhe permita o ingresso no mercado de trabalho. Exatamente por esta razão precípua, não pode o contrato de aprendizagem estabelecer horário de trabalho incompatível com o desenvolvimento dos estudos regulares do aprendiz nem é permitido ao empregador firmá-lo quando não esteja comprovadamente inscrito em programa de aprendizagem.

Segundo Oliveira (1994, p. 89), a aprendizagem é “a primeira fase de um processo educacional (formação técnico-profissional) alternada (conjugam-se ensino teórico e prático), metódica (operações ordenadas em conformidade com um programa em que se passa do menos para mais complexo)”, bem como sob supervisão que garanta um ambiente seguro para exercício da atividade.

A duração do contrato de aprendizagem limita-se a dois anos, e a carga horária tem duração de no máximo de seis horas diárias, sendo vedada sua prorrogação e compensação. A exceção contida no § 1º do artigo 432 permite a extensão de até oito horas diárias, desde que tenham completado o ensino fundamental e que sejam computadas as horas destinadas à aprendizagem teórica.

Aqui incide uma primeira anotação, sobre a exceção prevista na prorrogação do contrato em oito horas, que destoia da dimensão protetiva do adolescente. Certamente, quando o legislador definiu tal possibilidade, o fez entendendo que a escolaridade obrigatória era o ensino fundamental. Contudo, com a ampliação da escolarização obrigatória do ensino médio, considerando as oito horas diárias mais as quatro horas de escola em ensino médio, bem como seu descolamento, sobraria menos doze horas necessárias ao descanso desse adolescente, necessários ao seu efetivo desenvolvimento sadio.

É neste sentido que a aprendizagem precisa ser observada. Atualmente o apelo ao fortalecimento da aprendizagem como forma protetiva ao adolescente trabalhador tem ocupado um papel significativo, inclusive nos Fórum de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. Para Custódio (2006, p. 112), a ‘própria ideia de aprendizagem

§ 6º Para os fins do contrato de aprendizagem, a comprovação da escolaridade de aprendiz portador de deficiência mental deve considerar, sobretudo, as habilidades e competências relacionadas com a profissionalização.

profissional contribuiu para reforçar o mito do trabalho precoce como elemento de inclusão, na medida em que meninos e meninas eram incorporados ao trabalho, a partir do acesso à profissionalização”.

Corroborando tal pensamento, Costa (1994) esclarece que tal dinâmica, ao longo da história, contribuiu para o avanço da desescolarização da infância pelo trabalho, ou seja, o lugar que o trabalho representa é mais presente e forte, colocando a papel da escola em menor grau de importância.

Isso reforça o consenso perverso historicamente perpetrado junto às populações mais empobrecidas e seu papel na teia social, pois o discurso pela incorporação do trabalho de crianças e adolescentes, mesmo na modalidade de aprendizagem, (re)produz um bem em si mesmo, pois nele estão contidas as velhas práticas discursivas do trabalho como preventivo ao ócio, criminalidade, ajuda às famílias dentre outras.

No que tange ao trabalho noturno, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 7º, XXXIII, o proibiu aos menores de 18 anos, em consonância com artigo 404 da CLT, que além da proibição estipulou como trabalho noturno aqueles realizados entre vinte e duas horas e cinco horas do dia seguinte. Contudo, a Lei 5.889/73, que institui normas regulamentadoras do trabalho rural, define que o trabalho noturno na lavoura compreende aquele entre vinte uma horas de um dia e cinco horas do dia seguinte, e na pecuária os realizados entre vinte horas de um dia e quatro horas do dia seguinte. O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 67, I, entendeu de modo geral que o trabalho noturno compreende aquele entre vinte duas horas e cinco horas do dia seguinte, sem nada mencionar entre rural e urbano. No entendimento de Minharro (2003, p. 68),

[...] a Lei 5.889/73, por ser norma especial, se sobrepõe às normas gerais e, por isso mesmo, é perfeitamente aplicável – no que se refere ao trabalho noturno – ao menor de 18 anos. Assim, o adolescente que trabalha na pecuária não pode prestar serviços entre 20 horas de um dia e 4 horas do dia seguinte, e aquele que trabalha na lavoura não pode laborar entre 21 e 5 horas. Tanto é assim, que o artigo 1º da Lei 5.889/73 dispõe que *“as relações de trabalho rural serão reguladas por esta lei e, no que com ela não colidirem, pelas normas da Consolidação das Leis e do Trabalho”*, o que já excluiria de plano a aplicação do artigo 404 do diploma consolidado.

Contrariando o pensamento do autor, entende-se que neste caso aplicar-se a norma mais favorável, ambas as normas, tanto a estatutária quanto Lei 5.889/73, devem ser aplicadas parcialmente sobre a égide protetiva do adolescente. Para

Martins (2002), a antinomia⁵³ apresentada é passível de solução se entender os três critérios: cronológico, hierárquico e especialidade.

Quanto ao critério cronológico, a prevalência é do Estatuto da Criança e do Adolescente em detrimento da Lei 5.889/73. Aliás, apenas a aplicação destas regras traria desproteção, pois permitiria o exercício do trabalho tanto na pecuária quanto na lavoura até vinte e duas horas. Ambas as normas são federais e ordinárias, portanto não se pode vislumbrar o elemento hierárquico, e no que concerne à sua especialidade, ambas são gerais, não se destinam apenas ao que se refere ao trabalho do adolescente.

Ainda quanto ao critério cronológico, Martins (2002) entende que se aplicam as disposições contidas na Lei 5.889/73, em seu artigo 7º, quanto ao início do trabalho noturno, e o artigo 67, I, do Estatuto da Criança e do Adolescente, quanto ao término do trabalho noturno, ou seja, na pecuária ficaria proibido o trabalho das vinte horas as cinco da manhã do dia seguinte.

Entendemos que a solução proposta é aquela que mais se adapta ao princípio tuitivo do direito do trabalho, e que mais se acentua quando se trata de trabalhadores menores de 18 anos. Além disso, pode-se argumentar que o quadro a que se refere o art. 405, I, da Consolidação das Leis do Trabalho, inclui o trabalho prestado no período compreendido entre vinte e duas e cinco horas no rol de atividades consideradas insalubres, cumprindo assinalar que diante da omissão da Lei 4.889/73 a Consolidação das Leis do Trabalho é aplicável aos menores de 18 anos que trabalham no meio rural. (MARTINS, 2002, p. 116)

Para atender à perspectiva da teoria da proteção integral, Oliveira (1994) aponta que o legislador deveria estipular um horário especial noturno de modo a proteger o adolescente trabalhador, a exemplo do que ocorre na União Europeia, que definiu como aquele trabalho realizado entre vinte horas e seis horas do dia seguinte, o que comporta tempo necessário para descanso, lazer e estudos, uma vez que não se encontram elementos positivos ao trabalho noturno, inclusive como já apontado, eles são prejudiciais ao próprio desenvolvimento humano.

⁵³ Bobbio (1996, p. 86) define a antinomia como aquela situação na qual são colocadas em existência duas normas, das quais uma obriga e outra proíbe, ou uma proíbe e a outra permite o mesmo comportamento. Para que possa ocorrer antinomia, são necessárias duas condições que, embora óbvias, devem ser explicitadas: 1) as duas normas devem pertencer ao mesmo ordenamento e 2) as duas normas devem ter o mesmo âmbito de validade. Distinguem-se quatro âmbitos de validade: temporal, espacial, pessoal e material.

A preocupação com a proteção da saúde, desenvolvimento físico e moralidade do adolescente criou a norma jurídica do artigo 407 da Consolidação das Leis do Trabalho, que permite ao Conselho Tutelar, Ministério Público e Ministério Público do Trabalho obrigar o adolescente a abandonar o trabalho, ou mudar de função, quando venha gerar prejuízos. Caso isto não ocorra, pela empresa acarretará na rescisão do contrato de trabalho.

Além disso, estabelece a proibição da permanência do adolescente em horário de repouso no local de trabalho, visando garantir sua segurança e saúde. Merecem destaque à proibição aos trabalhos perigosos, insalubres e prejudiciais à moralidade de todos os adolescentes.

As atividades insalubres, também proibidas aos menores de 18 anos, previstas na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Consolidação das Leis do Trabalho, que as conceitua em seu artigo 189, são aquelas atividades que, “por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os empregados a agentes nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos”.

Para Oliveira (2015, p. 139), “o trabalho insalubre é aquele que afeta ou causa danos à saúde, provoca doenças, ou seja, é o trabalho não salubre, não saudável. Muitas enfermidades estão diretamente relacionadas e outras são agravadas pela profissão do trabalhador”, daí a necessidade de proteger o adolescente destas atividades, que lhe imputaria prejuízo por sua condição de pessoa em desenvolvimento.

Quanto às atividades consideradas insalubres, a CLT incumbiu ao Ministério do Trabalho a classificação, adotando normas de caracterização da insalubridade, seus limites toleráveis, bem como os meios de proteção e o tempo de exposição. Atualmente, em substituição às normas regulamentadoras, adotam-se as atividades relacionadas pelo Decreto 6.481/08, sobre as piores formas de trabalho infantil, que relaciona as atividades consideradas perigosas e insalubres para crianças e adolescentes.

O artigo 193 da CLT definiu como atividades ou operações perigosas “aquelas que, por sua natureza ou métodos de trabalho, impliquem risco acentuado em virtude de exposição permanente do trabalhador”, considerando os inflamáveis, explosivos ou energia elétrica, bem como roubos ou outras espécies de violência física nas atividades profissionais de segurança pessoal ou patrimonial, estes incluído na CLT

pela Lei 12.740/12. No entanto, quando se consideram as atividades perigosas para crianças e adolescentes, a referência principal é a lista das piores formas de trabalho infantil acima mencionada.

As atividades consideradas prejudiciais à moralidade do adolescente estão previstas no artigo 405, § 3º, da CLT, ou seja, são aquelas prestadas em teatros de revista, cinemas, boates, cassinos, cabarês, dancings e estabelecimentos análogos; em empresas circenses, em funções de acróbata, saltimbanco, ginasta e outras semelhantes; de produção, composição, entrega ou venda de escritos, impressos, cartazes, desenhos, gravuras, pinturas, emblemas, imagens e quaisquer outros objetos que possam, a juízo da autoridade competente, prejudicar sua formação moral; consistente na venda, a varejo, de bebidas alcoólicas. As atividades previstas na CLT foram atualizadas também pela lista das piores formas de trabalho infantil.

Quanto ao trabalho penoso, a lei foi omissa no que tange ao seu conceito, apenas prevê a sua proibição tanto no ordenamento constitucional quanto estatutário à criança e ao adolescente. Para Cretella Junior (1998, p. 975), “o trabalho penoso seria [...] o trabalho acerbo, árduo, amargo, difícil, molesto, trabalhoso, incômodo, laborioso, doloroso, rude [...]”.

Complementando o conceito adotado pelo referido autor, Sato (1994, p. 41) entende como atividades penosas aquelas,

[...] ligadas aos trabalhos que exigem esforço físico intenso, posturas incômodas, viciosas e fatigantes, esforços repetitivos, alternância de horários de sono e vigília ou de alimentação, utilização de equipamentos individual de proteção que impeçam o pleno exercício das funções fisiológicas (audição, respiração, visão), excessiva atenção ou concentração, contato com público que acarrete desgaste psíquico, confinamento ou isolamento, dentre outras.

Importa registrar que a legislação trouxe apenas um rol taxativo de atividades caracterizadas como penosas. Contudo, o mais adequado seria a própria legislação categorizar a penosidade, ao invés de limitar-se a descrever as atividades, uma vez que determinado trabalho exercido pelo adolescente pode ser considerado penoso, mas não constar da lista, visto que a intenção não é avaliar a remuneração ou não do adicional de penosidade, mas sim proibir a atividade. Para Oliveira (2004, p. 45),

A configuração do que seja trabalho penoso oferece certa complexidade. A Constituição garante para todos os trabalhadores um adicional de remuneração para as atividades penosas. Nenhuma lei ordinária disciplinou a matéria. Abre-se um espaço para que acordos ou convenções coletivas especifiquem condições penosas de trabalho em determinado setor de

produção ou em alguma empresa e estabeleçam adicionais de remuneração. Estamos diante de um conceito que deve ser constituído a partir da experiência. Os trabalhos podem ser classificados em leves, moderados e pesados ou penosos em relação ao desgaste menor ou maior, físico ou psíquico, que deles decorre. [...] Há de se levar em consideração uma certa relatividade porque uma atividade pode ser penosa para o adolescente ou para uma pessoa idosa e não o ser para um adulto de meia idade.

De igual modo, o Decreto 6.481/08 não trouxe um conceito de trabalho penoso, definiu apenas atividades que possam caracterizar a penosidade, como levantamento, transporte, carga ou descarga manual de pesos, em situação realizadas esporadicamente, o peso não pode ser superior a 20 quilos para meninos e 15 quilos meninas e aqueles trabalhos realizados frequentemente o peso não pode ser superior a 11 quilos para meninos e 7 quilos meninas.

A proibição do trabalho penoso tem por objetivo proteger a saúde, a segurança e a integridade física do adolescente, em razão dos próprios efeitos que implicam as capacidades ao pleno desenvolvimento. No Brasil, os Centros de Referências de Saúde do Trabalho (CEREST) têm acompanhado e fiscalizado as condições físicas tanto do trabalho adulto quanto os casos de exploração do trabalho infantil, seu objetivo é atuar na prevenção de acidentes decorrente do trabalho, bem como os problemas gerados por ele.

Outro tema que merece destaque na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) é a regulamentação referente aos trabalhos realizados na rua. Isso porque a redação original do artigo 405, § 2º, previa a possibilidade de autorizações judiciais para o trabalho nas ruas, quando comprovada a necessidade para subsistência própria, de irmãos, pais e avós. No entanto, este artigo fere princípios constitucionais e estatutários de proteção à criança e ao adolescente, pois representa a visão menorista já revogada do ordenamento jurídico brasileiro e, portanto, não foi recepcionado pelo atual sistema.

As pesquisas e estudos sobre trabalho de crianças e adolescentes realizados nas ruas têm demonstrado os prejuízos desse tipo de atividade justificando a proibição constitucional, que impede a sua realização por pessoas com idades inferiores aos 18 anos. Elimina dessa forma qualquer possibilidade de autorização judicial para o trabalho, pois diante da incapacidade de manutenção da subsistência familiar, o Estado deve ser acionado para que efetive as políticas públicas de assistência social, já que responsabilizar a criança ou o adolescente por atribuição que sequer os adultos conseguiram cumprir seria aplicar penosidade demasiada àqueles que devem ter seu direito ao pleno desenvolvimento garantido pela família, pela sociedade e pelo Estado. (CUSTÓDIO, 2016)

O próprio de Decreto 6.481, de 12 de junho de 2008, que regulamenta o artigo 3º, alínea d; e o artigo 4º da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho, que trata das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua erradicação, descreve a lista das piores formas em 89 atividades, proibindo-as àqueles com menos 18 anos de idade. Neste modo, a atividade de número 73 da lista corresponde às realizadas em ruas ou logradouros públicos (comércio ambulante, guardador de carros, guarda-mirins, guias turísticos, transporte de pessoas ou animais, dentre outros), por considerar a exposição à violência, drogadição, álcool, exploração sexual, exposição radiação solar, chuva, frio, além de do perigo de atropelamento e outros acidentes de trânsito.

O tema de maior relevância nos últimos anos tem-se amparado na constância do artigo 406 da CLT, que trata sobre a autorização judicial para o trabalho. O Fórum Nacional de Prevenção Erradicação do Trabalho Infantil já havia se manifestado contrário às autorizações, estabelecendo a necessidade de revogação da disposição por inconsistência com o fundamento jurídico, em especial após a Constituição de 1988.

A Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego identificou mais de 33 mil autorizações entre os anos de 2005 e 2010, destas 131 destinadas a crianças de 10 anos; 350 para de 11 anos, 563 para as de 12 anos, e 676 para as de 13 anos (FNPETI, 2016a).

Destaca-se, neste contexto, o trabalho infantil nos meios de comunicação amparado por autorizações judiciais de legalidade questionável, às historicamente concedidas pelos fundamentos das necessidades econômicas das famílias, fruto de práticas assistencialistas e caritativas que disfarçam a própria dimensão de exploração.

Noutras situações, como é o caso do trabalho infantil nos meios de comunicação, onde a necessidade econômica não é determinante, o fundamento para a concessão da autorização para o trabalho é o inciso I do art. 406, que permite o trabalho desde que a representação tenha fim educativo ou a peça de que participe não possa ser prejudicial à sua formação moral. Por certo, é outro equívoco imenso, porque o trabalho nos meios de comunicação não se reveste de caráter educativo. Muito ao contrário, o caráter é puramente econômico, visando estimular o consumo, no caso da publicidade, ou o entretenimento, como é o caso das novelas e outros programas do gênero. (REIS, 2015, p. 76)

Contudo, no que tange à competência para emissão de autorizações, Reis (2015) faz uma importante análise. Primeiro, a autora estabelece que, caso a disposição contida no artigo 406 da CLT tivesse força normativa, a competência para autorização para o trabalho seria da Justiça do Trabalho, ficando à Justiça da Infância e Juventude a competência para atuar no caso de violação ou ameaça aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. No entanto, como a Constituição Federal não comporta exceções aos limites de idade mínima para o trabalho, entende-se que o referido dispositivo não foi recepcionado e, portanto, sua aplicação é ilegal.

Os fundamentos da teoria da proteção integral contida na Constituição Federal de 1988 deve ser analisada como um escudo de proteção aos direitos da criança e do adolescente, bem como as normas infraconstitucionais, em especial o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Consolidação das Leis do Trabalho, que tratam deste tema.

Capítulo 4

O REORDENAMENTO DA POLÍTICA E DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL NO BRASIL

Atualmente, ainda existem 168 milhões de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil no mundo, apesar de muitos países terem ratificado as Convenções 138 e 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Para a OIT (2012), o trabalho infantil ocorre em todas as cadeias produtivas, por isso há a necessidade do compromisso das empresas em eliminar a exploração do trabalho de crianças e adolescentes e a adoção de políticas públicas que sejam capazes de transformar esta realidade.

A OIT afirma ainda, por meio da Convenção 138, em seu artigo 1º, o compromisso dos países-membros em “seguir uma política nacional que assegure a abolição efetiva do trabalho de crianças e eleve, progressivamente, a idade mínima de admissão ao emprego ou ao trabalho a um nível que torne possível o seu desenvolvimento físico e mental mais completo” (OIT, Convenção 138, 2002).

No Brasil, o Instituto de Geografia e Estatística (IBGE) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) têm apresentado os dados de trabalho infantil, que no início dos anos 1990 chegava a 9,6 milhões e, atualmente, os últimos indicadores apontam 3,4 milhões de crianças e adolescentes nessa situação.

Apesar dos avanços e do esforço que o País tem envidado para reduzir os indicadores, nos últimos anos a redução tem sido em menor escala. Compreender as causas e as consequências do trabalho infantil contribui para construção de políticas públicas que atuem direta e indiretamente na problematização e erradicação do trabalho de crianças e adolescentes.

A implementação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi fator fundamental para retirada de crianças e adolescentes do trabalho, em especial nas suas piores formas. De igual modo, a ampliação da oferta de educação infantil, fundamental e ensino médio colaboram com a redução dos indicadores, especialmente nas escolas que implantaram tempo integral, de forma a ofertar educação, cultura, esporte e lazer no contraturno.

A necessidade de reavaliar as configurações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil fez o Estado brasileiro redefinir novos desenhos da estrutura do

Programa. O reordenamento do PETI constituiu-se de novos traçados metodológicos, objetivando a efetiva erradicação do trabalho infantil a partir de cinco eixos estratégicos: informação e mobilização; identificação do trabalho infantil; proteção social para crianças e adolescente e suas famílias; defesa e responsabilização dos casos de exploração de trabalho infantil e monitoramento das políticas públicas locais.

4.1 O TRABALHO INFANTIL ENQUANTO FENÔMENO MULTIFACETÁRIO

Compreender o trabalho infantil e suas categorias implica analisar sua construção política, social e jurídica. A expansão e a consolidação do trabalho infantil têm como conjectura o capitalismo, que elevou a condição ao nível de exploração. Neste sentido, a expansão do capital fez “engendrar o descarte da produção de trabalhadores, em que se faz configurar o aumento crescente do desemprego, contraditoriamente, na mesma proporção, engendra também, o trabalho precarizado e em consequência a exploração do trabalho infantil” (LIRA, 2016, p. 57).

A dinâmica do trabalho infantil exige a identificação de elementos que ainda sustentam a manutenção desta realidade na contemporaneidade e suas singularidades que ainda refletem na população infantojuvenil brasileira. Os fundamentos, como crises estruturais do capital, os contratos de trabalhos, as condições de trabalho e salário, a redução e a violação dos direitos dos trabalhadores, bem como o papel do Estado nas políticas econômicas e sociais atingem diretamente esta condição e permanência de crianças e adolescentes no trabalho (LIRA, 2016).

[...] também se têm apontado para a existência de certa flutuação nos níveis de inserção de crianças e adolescentes no mundo do trabalho, onde ora há uma diminuição, ora uma certa estabilidade, ora um aumento no número de crianças exploradas no trabalho. Percebeu-se que, em função da realidade econômica e social e da estrutura de mercado de cada país ou região, o trabalho infantil pode desaparecer em certos setores econômicos, em certas regiões e em certos períodos históricos, e reaparecer em outras circunstâncias. (LIRA, 2016, p. 22)

Esta realidade é intrínseca à precarização das relações de trabalho agravada pelo processo da globalização. A globalização, neste sentido, seria fator determinante, e seus efeitos são sentidos no trabalho informal e no trabalho infantil, principalmente nos países com economias periféricas, os quais possuem grande massa de trabalhadores fora da cadeia produtiva, sem proteção, e nos quais há a necessidade de envolvimento de toda a família na busca de meios de sobrevivência. Há que se

considerar também que as consequências da globalização estão relacionadas à estruturação da sociedade, e quanto maior for a desigualdade na distribuição de renda, pior serão as consequências (CUSTÓDIO, 2009).

Lieten (2004) destaca que, com a globalização, a desigualdade e a pobreza ainda ocupam espaço no cenário de muitos países, e que isso tem levado ao aumento do trabalho infantil. A globalização tem produzido mais pobreza, a descentralização da produção leva ao aumento do trabalho informal e à busca por mão de obra barata para exportação.

Pochmann (2005, p. 168) corrobora o pensamento de Lira (2016), Lieten (2004) e Custódio (2007; 2009) ao destacar que, juntamente com o argumento da pobreza como principal justificativa para aqueles que utilizam a mão de obra infantil, há que se considerar também a estrutura do mercado de trabalho que, aliado à pobreza, cria as condições ideais para a exploração de crianças e adolescentes, inserindo o trabalho infantil em contexto mais amplo no País, tendo em vista que desde o processo de industrialização com a crescente formalização do trabalho e com a crise da década de 1980, aumentou a informalização, gerando recessão e desemprego, aumentando consequentemente a exclusão social.

Neste sentido, a compreensão das dimensões econômicas do trabalho infantil é um desafio permanente. Sem dúvida, as condições de pobreza das famílias aparecem no cenário do trabalho infantil no Brasil. Pensar a erradicação do trabalho infantil é atuar no campo da garantia de renda e emprego às famílias, tendo em vista que a pobreza é um dos fatores que levam as famílias a inserirem seus filhos no trabalho e, portanto, a renda trazida pelas crianças e pelos adolescentes para casa tem um peso importante (CUSTÓDIO, 2006).

Além dos aspectos econômicos, Calva (2006) descreve que a dinâmica do trabalho infantil também está conexas com a perspectiva cultural. As regras culturais e comunitárias podem produzir efeitos que levam à tomada de decisão das famílias a inserirem seus filhos no trabalho infantil.

Uma norma cultural pode desempenhar certos papéis, na medida em que os pais que laboraram na infância consideram o trabalho como elemento de valor positivo, mesmo que seus filhos estudem. Isto também pode se refletir nas atividades rurais, em especial na agricultura familiar (CALVA, 2006).

A discussão sobre o aspecto cultural que envolve a problemática do trabalho infantil geralmente remete ao debate sobre o trabalho de crianças na agricultura familiar ou em ambiente familiar. Esse tipo de discussão pode às vezes gerar divergências importantes no âmbito dos movimentos sociais, principalmente aqueles relacionados à luta pela terra. O mesmo pode ocorrer em organizações patronais e sindicais ligadas ao setor agrícola. Essas divergências geram pressões em órgãos do Estado em uma tentativa de pautar a discussão principalmente com relação à qual é a linha tênue entre o aprendizado e o trabalho. Pois, para algumas organizações, com destaque para as sindicais, não é possível dar o mesmo tratamento às situações em que se encontram crianças trabalhando, no setor assalariado, e àquela criança no regime de agricultura familiar. Assim, o debate desemboca no aspecto cultural do trabalho, do valor do trabalho, da transmissão intergeracional da cultura. (VIEIRA, 2009, p. 47)

Calva (2006) informa que na medida em que a população passa a compreender os efeitos do trabalho infantil em seus grupos, o que vai chamar de interação social, a possibilidade das famílias de inserirem seus filhos no trabalho é menor. O autor também aponta que as políticas públicas para erradicação do trabalho infantil deveriam levar em consideração este processo, pois tendem a ter maior incidência em determinadas localidades e atividades específicas.

Importa relatar que os estudos no Brasil sobre trabalho infantil focam na causalidade da pobreza das famílias, isso afirmado com os indicadores sociais dos institutos de pesquisas. Contudo, é necessário estabelecer esta causalidade e suas implicações com as questões culturais que permeiam o trabalho de crianças e adolescentes.

Neste sentido, é importante entender o significado dado ao trabalho pelas famílias. Rizzini (1996) aponta que um conjunto destas valorações está na crença do trabalho como disciplinador, no seu processo de desenvolvimento de responsabilidades e de aptidão para vida, e impede a ociosidade⁵⁴, elevam a positividade do trabalho infantil, criando um sentimento de responsabilidade.

A necessidade da conceituação do trabalho infantil, em especial no regime de economia familiar, tem acirrado muitas discussões e negociações entre governos, sindicatos e sociedade. No entanto, os estudos no campo da sociologia da infância⁵⁵

⁵⁴ Russell em sua obra *O elogio ao ócio* (2002) faz referências à dinâmica do trabalho e sua supressão do tempo livre. “Os prazeres das populações se tornaram fundamentalmente passivos: ver filmes, assistir às partidas de futebol, ouvir rádio e assim por diante. Isto ocorre porque as energias ativas da população estão totalmente absorvidas pelo trabalho. Se as pessoas tivessem mais lazer, voltariam a desfrutar prazeres que participassem ativamente”.

⁵⁵ Os estudos sobre a sociologia da infância para no Brasil passa a ter força na academia, em especial nos anos 1990, nas áreas de educação e sociologia. Atualmente tal campo de estudo tem-se expandido para outras áreas. Na França e na Inglaterra os estudos datam de 1930 (SARMENTO, 2008).

têm produzido novas categorias no processo de reconhecimento da criança enquanto sujeitos nessa sociabilidade. Ao expandir o foco de análise desta socialização, “são inseridas as interações complexas que se estabelecem na comunicação de conhecimentos, valores e condutas sociais, sendo que as crianças passam a ser reconhecidas e com um papel ativo nas relações existentes entre os agentes sociais” (STRAPASOLAS, 2011, p. 61).

Sarmento (2008) corrobora com esse pensamento, e estabelece que as novas categorias desta sociabilidade integram outras variáveis, como a questão étnica, da diversidade e gênero, que “tornam o processo de transmissão e recepção dos saberes, normas e valores sociais muito mais complexo do que aquilo que a concepção tradicional de socialização propõe”, necessárias à reflexão do trabalho infantil, especialmente no campo.

A dinâmica atual no meio rural está em sua maior parte ligada à grande cadeia produtiva que leva à alienação e superexploração do trabalhador, bem como a perda da infância e suas etapas de desenvolvimento. Nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, há forte presença de crianças e adolescentes trabalhando no plantio de tabaco, cebola, erva-mate, no cuidado de animais, em atividades como a ordenha de vacas, na avicultura, nos quais as famílias reafirmam o discurso do processo valorativo do trabalho, associados à própria condição econômica das famílias.

Conde (2012) explica que, apesar de muitos agricultores serem proprietários de suas terras, eles não são detentores do capital, e aí a sua produção depende daquilo que será valorado pela agroindústria, a exemplo da cultura do fumo⁵⁶; assim, ser dono da terra não os coloca em um lugar privilegiado.

[...] o produtor familiar vê crescer sua dependência do capital pela sujeição do trabalho, do processo de trabalho e do produto. O capital cria as condições para se apropriar, na circulação, do excedente econômico, através da dependência do produtor em relação ao crédito bancário, aos intermediários etc. [...]. O pequeno produtor rural está submetido ao capital, antes e depois da produção, desde onde plantar, o que, como, com que recursos, crédito, até as condições de venda, para quem vender, a que preço, sob que condições. Portanto, o que aparenta ser um trabalho independente, autônomo, na realidade, é um trabalho excessivamente explorado e submetido às relações capitalistas de produção. O problema está em

⁵⁶ “O cultivo do tabaco exige jornadas de trabalho extenuantes. Caso a empresa fumageira efetuasse o pagamento em conformidade com as leis trabalhistas, o custo da produção tornar-se-ia bem mais alto. Por isso, contratar trabalhadores que utilizam da força de trabalho de toda família para atingirem as cotas de produção é um negócio favorável às empresas integradas. O baixo custo da produção e a alta lucratividade são garantidos pela exploração do trabalhador e de sua família.” (CONDE, 2012)

perceber a exploração a que está submetido o produtor rural, que aparenta uma autonomia e autossuficiência que são ilusórias. (VENDRAMINI, 2000, p. 35-36)

A justificação do trabalho infantil na agricultura se coloca como uma ritualística, um processo que se identifica com a transmissão de um conhecimento, que vai da ajuda ao trabalho, e é neste “processo educativo pelo qual é transmitido o modo de vida local e os conhecimentos necessários para tornar-se futuro agricultor ou agricultora” alienado pelas próprias condições postas (MARIN; SCHNEIDER; VENDRUSCULO, 2012).

De igual modo, essa identificação ocorre no trabalho infantil doméstico. As mães introduzem atividades domésticas deste cedo às meninas, para que possam organizar seus lares no futuro e contribuam nas atividades da casa, o que implica pensar os papéis de gênero.

[...] as sociedades camponesas no Brasil destacaram a importância do trabalho na transmissão do patrimônio de práticas, habilidades e saberes historicamente acumulados. A formação profissional e a construção do herdeiro exigiam que as crianças fossem iniciadas no trabalho, sob a orientação dos pais ou dos trabalhadores adultos, como parte do processo de socialização profissional e ritualização da passagem para a idade adulta. Conforme a idade, o sexo e a força física, as crianças incorporavam-se às atividades produtivas e reprodutivas das famílias, na condição de ajudante. As gerações mais velhas atribuíam ao trabalho das crianças um significado primordial em sua socialização, uma vez que elas se preparavam para tornar-se os futuros agricultores ou donas de casa, assim como seus pais. Nessa perspectiva, o trabalho das crianças assumia um caráter fundamental no ciclo da formação intergeracional dos camponeses. (MARIN; SCHNEIDER; VENDRUSCULO, 2012)

Sarmiento e Stropasolas (2010) esclarecem que, apesar da diversidade de estudos no âmbito de trabalho infantil, muitos destes não têm dado voz ativa à crianças e adolescentes, negligenciando sua capacidade em dar significados à sua própria existência como sujeito no processo. Nesta perspectiva, a dinâmica, a essência e o sentido do trabalho infantil e suas decorrências na socialização, nos métodos de aprendizagem e na “sucessão geracional na agricultura familiar necessitam ser fundamentados nas abordagens das condições sociais em que as crianças vivem, relacionam-se e re-elaboram aquilo que fazem” (SARMENTO; STROPASOLAS, 2010, p. 238). Embora o trabalho de crianças e adolescentes

[...] tenha sido normalmente apresentada de forma a-problemática, isto é, como um conceito “plano”, sem complexidade nem ambiguidade: uma atividade ilegal das crianças, praticada clandestinamente e socialmente

condenável. Esta conceitualização é, não obstante, contraditada permanentemente (ainda) por uma opinião pública, frequentes vezes orientada para a aceitação da atividade econômica das crianças em nome da socialização, contra a “ociosidade”, e dos valores educativos do “trabalho”. Seja a visão a-problemática do “trabalho infantil” como “mal social”, seja a visão conservadora do trabalho das crianças como uma estratégia educativa, o que prevalece na noção de “trabalho infantil” é uma concepção não sociológica deste fenômeno social. A sociologização do conceito de trabalho infantil, isto é, a análise da atividade econômica e social das crianças no quadro das relações sociais em que ela ocorre e na relação entre a estrutura e a ação social – constitui-se, por consequência, como uma tarefa indispensável. (STRAPASOLAS, 2011, p. 63-64)

Neste sentido, Custódio (2002) traz esta problematização sobre o conceito de trabalho infantil e suas variações conforme as instituições e responsáveis pelas pesquisas. Contudo, a definição de trabalho infantil deve reunir aspectos sociológicos, jurídicos e políticos. O trabalho infantil traz prejuízo ao desenvolvimento, físico, intelectual, emocional e limita a capacidade da vida no processo de participação e integração política em razão da imobilidade temporal, suprimindo o tempo necessário do direito de ser criança e adolescente.

Segundo Conde (2012), ao pesquisar a percepção de crianças e adolescentes sobre trabalho infantil na lavoura de fumo em Santa Catarina, identificou que a palavra ajuda⁵⁷ aparecia nas entrevistas e relatos realizados com crianças e adolescentes, indicada como trabalho doméstico e a palavra trabalho era empregada apenas quando estes realizavam atividades no plantio do fumo, beterraba e cebola.

Para Custódio, essa contradição coloca-se como mito do trabalho infantil, portanto ao não reconhecer a “ajuda” como trabalho, representa reais obstáculos para seu processo de prevenção e erradicação. Para o autor, “o trabalho da criança sempre foi considerado como uma mão-de-obra à disposição das necessidades da família, operando como forma de transferência das responsabilidades dos adultos” (2006, p. 105).

Importa registrar que o trabalho infantil não ajuda a família, ele viola as condições essenciais ao desenvolvimento físico e psicológico de crianças e adolescentes, prejudicando seu processo de socialização pois “lhe rouba o lúdico, a

⁵⁷ São recorrentes estas percepções ainda por aqueles que têm dever de proteger os direitos de crianças e adolescentes. A culturação ao trabalho infantil e a não percepção dos seus malefícios conduzem à reprodução do discurso que impera em alguns professores, conselheiros tutelares entre outros profissionais.

vivência, a real necessidade de brincar, de se desenvolver com dignidade, e de conviver com sua família e comunidade” (CUSTÓDIO, 2006, p. 106).

Quando se fala em trabalho infantil e suas consequências é preciso dimensioná-lo sobre três premissas básicas. A primeira é a econômica; a segunda, educacional; e a terceira; a saúde. Contudo, é preciso reconhecer que estas três premissas não atuam isoladas influenciando no contexto geracional. Portanto, o trabalho de crianças e adolescentes não constitui fato isolado, ele permeia o mundo das relações e do espaço alicerçado naquilo que se valora enquanto dimensão humana.

O trabalho infantil é constitutivo de práticas que se articulam permanentemente e tecem o real, em um jogo cujo a moral do trabalho passa fazer parte das culturas, por um conjunto de signos, uma estrutura específica de relações sociais das quais fazem parte crianças e adultos em um processo de interiorização e exteriorização das práticas sociais, de um *habitus* do trabalho é parte de um sistema de crenças, normas, valores e representações, presentes no sentido do trabalho infantil. (VIEIRA, 2009, p. 57)

Segundo Reyes (2013), o mundo dos adultos ainda não percebeu a realidade de muitas crianças, onde no cotidiano ainda se expressa o desejo dos adultos em voltar a ser criança para viver sem as preocupações do mundo contemporâneo, contudo, é preciso reconhecer que muitas crianças e adolescentes atualmente já assumem preocupações de adultos.

É necessário reconhecer o lugar da criança e do adolescente na sociedade sobretudo as obrigações impostas culturalmente, por valores enraizados, produzindo a exploração e violências. Esses valores podem levar ao perigo de defender os privilégios dos adultos em detrimento da proteção dos direitos de crianças e adolescentes, ancorados nas normativas nacionais e internacionais.

Salienta-se, no entanto, que a situação do trabalho infantil no Brasil reflete um desafio global, já que o atual modelo econômico é pautado no acúmulo de riquezas, deixando a promoção e a garantia de direitos humanos, na maioria das vezes, em segundo plano. Conforme Rubio (2011, p. 45),

[...] cuando se habla de estudios y saberes sobre derechos humanos, hay que incorporar el elemento intercultural para evitar seguir participando en la consolidación de discriminaciones y silenciamientos históricos de culturas y grupos humanos cuyos imaginarios, formas de pensar, modos de vida, ritmos y tiempos son muy diferentes al ethos sociocultural.

Os direitos humanos têm se tornado um referencial e um instrumento privilegiado para a legitimação da dignidade humana. Nesse contexto, educar para direitos humanos é criar uma cultura preventiva e fundamental para erradicar a sua violação (GORCZEVSKI, 2009).

Contudo, é importante registrar que, de um lado, mantém-se uma visão otimista de erradicar o trabalho infantil, por outro, as práticas de exploração se perpetuam ao longo do tempo, sendo o Estado, a sociedade e o mercado produtos desta exploração que tem levando milhões de crianças e adolescentes a serem violentados por dor física, psicológica, arruinando a sua própria condição de desenvolvimento social.

Neste sentido, para OIT (1996), o grande agravo desta crueldade que os adultos impõem sobre as crianças que trabalham é um insultante desprezo às ações humanitárias, que muitos países assumiram em dar às crianças, sejam elas em sociedades desenvolvidas ou em desenvolvimento, é reconhecer simples direito em ser cidadão e ter as mesmas oportunidades das demais crianças e adolescentes não explorados.

Já a relação entre educação e trabalho infantil tem sido campo de pesquisa bastante estudado no Brasil e no mundo. A educação é apontada como elemento fundamental para o processo de erradicação do trabalho infantil por muitos pesquisadores. O trabalho infantil tem sido um determinante da evasão escolar, e este processo decisório na desistência está vinculado a dois elementos essenciais: a distorção idade/série que leva à não identidade com aquele grupo, e o reconhecimento da incapacidade para estar na escola. Neste sentido, Grunspun (2000, p. 23) explica que, “quando as crianças repetem de ano ou não se comportam bem na escola, a opção para trabalhar, em qualquer trabalho, é a que emerge com maior facilidade”.

Lieten (2004), Calva (2006) e Conde (2012) elencam como fator determinante à evasão escolar a própria condição econômica da família, ou seja, a necessidade da mão obra infantil no complemento da renda é decisório no processo de levar ou não a criança para escola. Isto está também atrelado ao significado da escola no cotidiano das famílias, pois os pais com baixa escolaridade tendem a inserir seus filhos mais cedo ao trabalho.

No entanto, outros fatores históricos, que se reproduzem com mais veemência nas áreas rurais, contribuem para este processo de evasão escolar, sendo um deles a ausência de escola próxima às suas residências. Neste sentido, a opção no Brasil

no modelo educacional foi praticamente fechar as escolas nas comunidades rurais que atendiam crianças e adolescentes no ensino fundamental, centralizando a oferta de ensino nos centros urbanos. A experiência tem mostrado um contingente de crianças e adolescentes que, dependendo da localidade, levam muitas horas para fazer o trajeto de ida e volta à escola, sendo que a mesma opção foi delineada pelas políticas de assistência social na oferta de serviços.

No que tange à oferta de ensino médio, os indicadores têm demonstrado que ainda não se conseguiu atingir a garantia dos direitos fundamentais de educação aos adolescentes; se as crianças lutam para garantir a sobrevivência na educação básica, os adolescentes vivem na dicotomia entre a escolaridade, que em razão das distâncias ocupam seu dia, e as famílias que esperam desses adolescentes a sua mão de obra.

O Plano Nacional de Educação não estabelece meta específica no que tange ao trabalho infantil. As ações da educação neste processo têm-se voltado à oferta de educação em tempo integral, constituindo, assim, a meta 6 do plano nacional que destaca: "oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica", até 2020 (BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, PLANEJANDO A PRÓXIMA DÉCADA, 2014).

Portanto, dialogando com as metas do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, que prevê até 2020 erradicar todas as formas de trabalho, as metas de educação em tempo integral apresentam-se insuficientes, levando em consideração o contingente de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e fora da escola.

Contudo, Conde (2012) questiona a escola em tempo integral, que passa ocupar outro espaço, que não aquele de reflexão, mas o que produz o sujeito alienado, perpetuando o processo de desigualdade e exclusão.

[...] percebemos que a proposta de educação integral ganha fôlego novamente no Brasil não somente para atender às demandas das famílias trabalhadoras que necessitam de um local seguro para os filhos ficarem ou para eliminar o trabalho, ou ainda, para combater os velhos problemas educacionais (evasão e repetência), mas para alavancar iniciativas liberais de educação do indivíduo, tendo por princípio educar o cidadão pobre, com poucos recursos, nos limites das desigualdades do capitalismo. Os problemas decorrentes das desigualdades chegam à escola, mas ela pode ajustar e integrar o aluno à vida política e coletiva da cidade ou do território, distante das discussões econômicas que determinam grande parte dos problemas das famílias trabalhadoras que necessitam de escolas públicas de tempo integral para deixarem seus filhos enquanto trabalham. (CONDE, 2012, p. 149)

Corroborando a ideia de Conde, Custódio (2006) chama a atenção à reflexão dos discursos da escolarização que, por vezes, (re)produz as velhas práticas de controle experimentadas ao longo da história da institucionalização. Neste sentido, o autor explica o caminho do insucesso da política educacional: “[...] quando os discursos de educação em período integral enfatizam o debate sobre o ‘lugar da criança’, deixando de lado qualquer compromisso mais efetivo com as reais necessidades ao desenvolvimento humano de crianças e adolescentes”.

Além das questões educacionais, o impacto do trabalho no desenvolvimento físico e psicológico tem sido constantemente alertado pelo Ministério da Saúde, que estabeleceu a Política Nacional de Saúde para a Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente e as Diretrizes para a Atenção Integral à Saúde de Crianças e Adolescentes em situação de trabalho infantil e o Centro de Referência em Saúde do Trabalho (CEREST), que tem atuado na fiscalização.

O Sistema Único de Saúde (SUS) tem papel importante na garantia da atenção básica à saúde de crianças e adolescente em situação de trabalho infantil, promovendo ações educativas em saúde, identificando e notificando casos, e aqui destaca-se a atuação dos agentes comunitários de saúde para os casos de trabalho infantil doméstico. Cumpre salientar que a Portaria 777/2004 do Ministério da Saúde instituiu a notificação compulsória dos casos de acidentes de trabalho.

Nicolella (2006) aponta inicialmente que a saúde e a educação são duas variáveis importantes quando se trata de trabalho infantil. Para a autora, na medida que os pais têm maior escolaridade, as condições e o cuidado com a saúde da criança também são maiores, pois reconhecem os prejuízos causados pela dimensão do trabalho no seu próprio contexto, fazendo maior investimento na sua saúde.

O impacto na saúde de crianças e adolescentes que trabalham têm sido apontados em diversos estudos, como o de Mendelievich (1980), que traçou um panorama do trabalho infantil e a saúde da criança. Primeiro, diz respeito à própria condição necessária dos nutrientes que são consumidos de forma insuficientes, como cálcio, calorias, proteínas e vitaminas, resultante da própria condição econômica das famílias. Segundo, as doenças decorrem de determinadas atividades, como o excesso de peso que influencia nas estruturas ósseas e respiratórias, resultantes das atividades em carvoarias, e doenças de pele pelo excesso de exposição ao sol, fato recorrente nas áreas rurais.

Os locais de trabalho, equipamentos, móveis, utensílios e métodos não são projetados para utilização por crianças, mas, sim, por adultos. Portanto, pode haver problemas ergonômicos, fadiga e maior risco de acidentes. As crianças não estão cientes do perigo envolvido em algumas atividades e, em caso de acidentes, geralmente não sabem como reagir. Por causa das diferenças físicas, biológicas e anatômicas das crianças, quando comparadas aos adultos, elas são menos tolerantes a calor, barulho, produtos químicos, radiações etc., isto é, menos tolerantes a ocupações de risco, que podem trazer problemas de saúde e danos irreversíveis. (KASSOUF, 2005)

No que tange à saúde da criança e do adolescente em relação ao trabalho precoce, Dall’Agnol (2011) esclarece que a exposição a atividades estressantes e aquelas nas quais ainda não foram desenvolvidas as habilidades, além de trazer prejuízos e consequências para a saúde mental e psicológicas imediatas, ocasionam problemas que podem ser levados para a vida adulta.

É evidente que o trabalho infantil e as condições em que ele é realizado, acrescido dos riscos de acidentes, é nocivo para criança e adolescente, direta e indiretamente, ocasionando sequelas que podem perdurar por toda a vida (MENDELIEVICH, 1980).

O Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN) registrou entre 2007 e 2015, 20.700 casos de acidentes de trabalho envolvendo crianças e adolescentes; destes, 518 tiveram a mão amputada e 187 vieram a óbito. Contudo, o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil estima que estes dados sejam subnotificados por duas questões; primeiro, porque há ainda muitos acidentes em que as crianças e os adolescentes são tratados em casa; e segundo, porque os profissionais da saúde não identificam aquela situação como decorrente do trabalho (BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, SINAN, 2016).

A exploração do trabalho infantil doméstico, pela abrangência dos elementos que o constituem, obriga à observação relativa à caracterização do espaço em que é realizado, tendo em vista que a sua incidência também está em ambiente familiar, quando crianças e adolescentes assumem responsabilidades típicas dos adultos, suportando, então, obrigações para além das suas próprias capacidades, prejudicando, desta forma, o seu pleno desenvolvimento.

Portanto, se o trabalho infantil não é um tema enfrentado como uma questão social que traz prejuízos a crianças e adolescentes, a comunidade o naturaliza em seu cotidiano, e as normas de condutas passam a ter pouco efeito, seja naquele país ou grupos sociais que não assimilaram as consequências e os fatores prejudiciais do

trabalho infantil, pois a “aceitação e o consentimento social, assentados em mitos que perpetuam a violação dos direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes, são fatores determinantes para a erradicação do trabalho infantil” (REIS, 2015). Cabe apresentar os indicadores sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil no País, para compreensão dessa realidade.

4.2 O CONTEXTO DA EXPLORAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL NO BRASIL

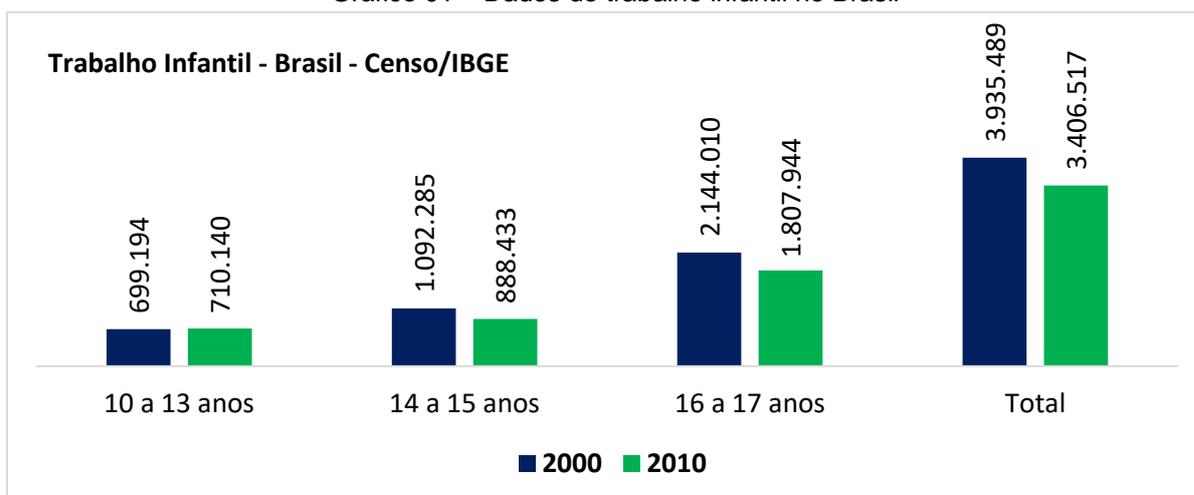
Para construção de uma política pública de erradicação do trabalho infantil se faz necessário compreender sua dimensão contextual, entender quantas são as crianças e adolescentes nesta situação, onde estão, em que modalidades de atividades atuam, seu gênero, etnia e outras categorias fundamentais para uma atuação efetiva.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (BGE) tem realizado pesquisas sobre o tema desde 1967, aprimorando-se ao longo dos anos. Em 1990, a Pesquisa Nacional por Amostra e Domicílios (PNAD) incorporou o tópico trabalho infantil em seu campo de estudo.

Os dados mais completos sobre o tema é o Censo do IBGE que identifica os dados de crianças e adolescentes na faixa etária de 5 a 17 anos. Embora sua classificação etária seja distinta da categoria jurídica de trabalho infantil, o que dificulta uma análise mais precisa, é importante destacar que estes são os dados mais completos sobre o tema.

O número de crianças e adolescentes envolvidos com trabalho precoce, no Brasil, vem se reduzindo gradativamente. A representação gráfica dessa situação, nas últimas duas décadas, pode ser visualizada no Gráfico 1, elaborado a partir dos dados do Censo do IBGE/2010:

Gráfico 01 – Dados do trabalho infantil no Brasil



Fonte: Censo IBGE.

Apesar da redução dos indicadores de trabalho infantil desde anos de 1990⁵⁸, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), no início dos anos 1990 havia 9,6 milhões de crianças e adolescentes até os dezessete anos trabalhando, formal e informalmente, no Brasil. Este número sofreu uma redução de 42% segundo a mesma pesquisa realizada em 2009, que constatou o número de 4,2 milhões de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil. O desafio das atuais políticas públicas constitui-se em reduzir tais números, tendo em vista que a partir do ano 2000 tal redução foi mais lenta que a do final do século passado (BRASIL, PNAD, 2009).

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2012), no período entre 2000 e 2010 houve uma redução de 13,44% entre 10 e 17 anos. No entanto, na faixa etária de 10 a 13 anos, o índice de trabalho infantil aumentou em 1,56%, ou seja, 11 mil mais que em 2000, justamente na idade em que a legislação proíbe qualquer modalidade de trabalho.

O aumento ocorreu principalmente nas regiões norte e sudeste do País, fato que pode ter sido consequência do mal desempenho das políticas públicas nessas regiões, a exemplo do PETI, em que a frequência às ações socioeducativas não se constitui mais em condicionalidade ao recebimento do benefício.

De igual modo, o contexto social, econômico e cultural do sul do país tem levado a mascarar a realidade vivenciada por crianças e adolescentes pela exploração

⁵⁸ Na faixa de 10 a 14 anos o índice de trabalho infantil era de 1.446.613; vale lembrar que a idade mínima para o trabalho era de 12 anos.

do trabalho infantil. O Censo do IBGE/2010 identificou que dos 100 municípios brasileiros com maiores índices de trabalho infantil na população de crianças e adolescentes na faixa etária de 10 a 13 anos, 46 estão no Rio Grande do Sul⁵⁹ e 30 em Santa Catarina⁶⁰. Tal fato desconstrói o mito de que o trabalho infantil é uma realidade apenas da região norte e nordeste do País, mais vulneráveis economicamente.

Cabe ainda destacar que nos indicadores de Santa Catarina, as taxas de atividade no grupo de 10 a 13 anos é relativamente elevada, tendo reduzido apenas mil casos de trabalho infantil nos últimos dez anos.

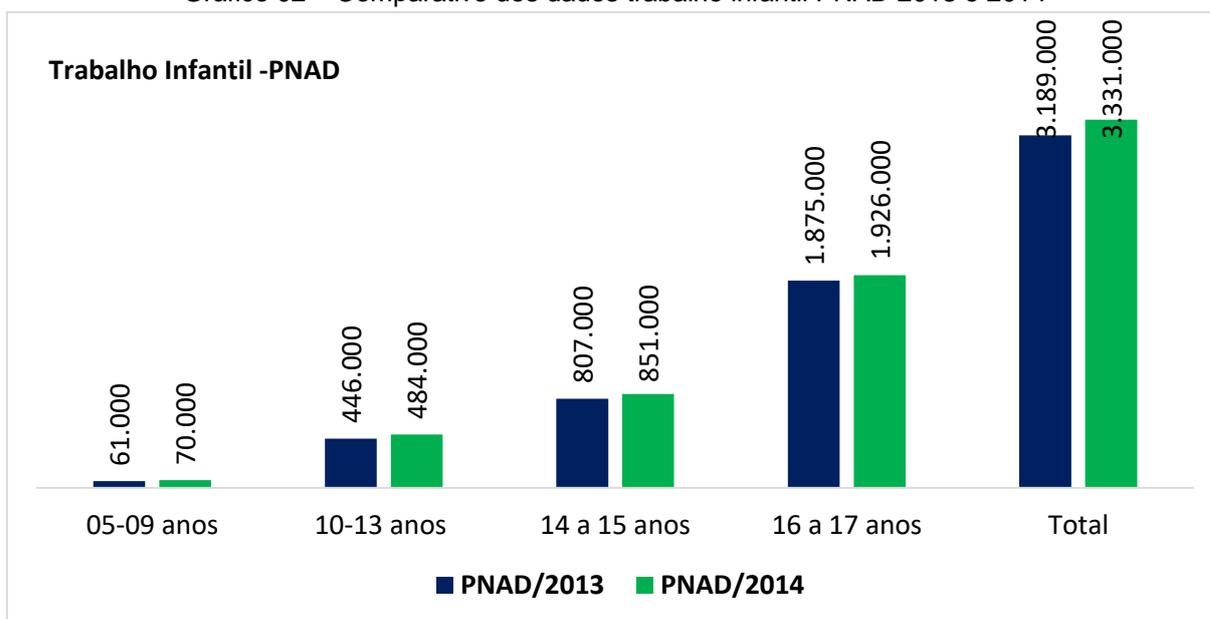
A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) tem demonstrado o desafio da erradicação do trabalho infantil nos últimos anos. As maiores reduções dos indicadores ocorreram em meados da década de 1990 até 2010. A grande preocupação é referente ao aumento do trabalho infantil nas idades em que é proibido o trabalho. Portanto, apesar da Pnad trabalhar com amostragem, ela referenda os indicadores próximos aos apresentados pelo IBGE no ano de 2010, o que possibilita utilizar tais dados como atuais.

De acordo com as PNAD de 2013 e 2014, últimas publicadas sobre tema, há a indicação de crescente número de trabalho infantil em todas as faixas etárias.

⁵⁹ **Municípios do Rio Grande do Sul:** Alegria; Alpestre; Alto Alegre; Arroio Tigre; Barra do Rio Azul; Bozano; Caiçara; Campina das Missões; Candido Godói; Capitão; Carlos Gomes; Ciríaco; Coqueiro do Sul; Coronel Pilar; Cristal do Sul; Cruzaltense; Erval Grande; Esperança do Sul; Gramado Xavier; Ilópolis; Ipiranga do Sul; Itapuca; Jacuizinho; Lagoa Bonita do Sul; Montauri; Nova Alvorada; Novo Tiradentes; Novo Xingu; Paulo Bento; Progresso; Putinga; Santa Cecília do Sul; Santa Tereza; Santo Antônio do Palma; Santo Expedito do Sul; São Jorge; Santa Valério do Sul; Sério; Severiano de Almeida; Toropi; Três Arroios; Tupanci do Sul; Ubiretama; Vespasiano Correa; Vista Alegre; Vitória das Missões.

⁶⁰ **Municípios de Santa Catarina:** Angelina; Arabutã; Arvoredo; Belmonte; Bom Jesus do Oeste; Chapadão do Lageado; Cunhataí; Descanso; Dona Emma; Flor do Sertão; Iporã do Oeste; Leoberto Leal; Novo Horizonte; Paraíso; Petrolândia; Presidente Castelo Branco; Presidente Nereu; Rio Fortuna; Riqueza; Saltinho; Santa Helena; Santa Rosa de Lima; Santa Terezinha do Progresso; São Bernardino; São Bonifácio; São João do Oeste; São Miguel da Boa Vista; Sul do Brasil; Vitor Meireles; Xavantina.

Gráfico 02 – Comparativo dos dados trabalho infantil PNAD 2013 e 2014

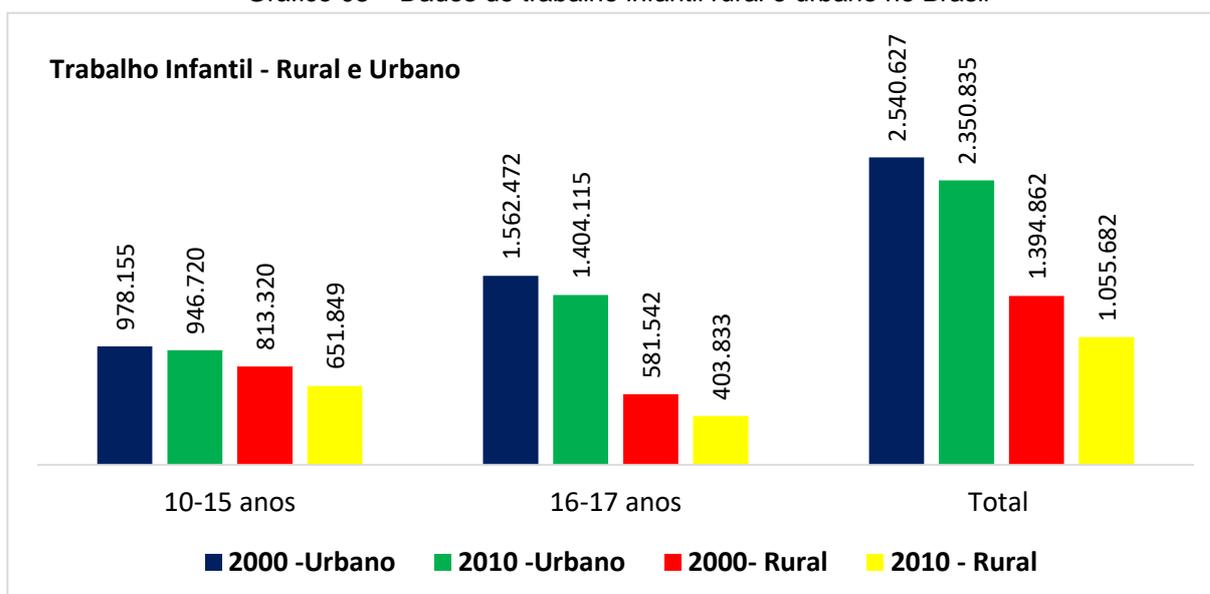


Fonte: IBGE/PNAD – 2013 e 2014.

Se comparados os dados da PNAD/2014 e do Censo/2010, a redução seria de aproximadamente 75 mil casos apenas, em quatro anos. Considerando que a legislação permite o trabalho na modalidade de aprendizagem e na condição de trabalhador protegido, importa destacar que em 2014 o Relatório Anual de Informações (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego informou que apenas 291 mil adolescentes com idade entre 16 e 17 anos tinham carteira de trabalho assinada como trabalhador e, na condição de aprendiz com idades entre 14 a 17 anos, eram 212 mil, ou seja, avaliando-se os dados, é elevado também o índice de adolescentes trabalhando sem seus direitos sociais garantidos.

Quanto à classificação relativa às áreas em que ocorrem o trabalho infantil, ou seja, rural e urbana, o trabalho infantil em termos quantitativos concentra-se nas áreas urbanas. Das crianças e adolescentes que trabalham com idade de 10 a 15 anos, 59,23% estão na área urbana e 40,73% estão na área rural. Contudo, quando analisados os dados de trabalho infantil em proporção à população total que vivem na área rural e urbana, o trabalho de crianças e adolescentes é mais expressivo na população rural. Portanto, do total de habitantes que vivem em área urbana com idades entre 10 a 17 anos no Brasil, 10,47% trabalham, já o percentual da mesma faixa etária que vivem em área rural chega a 20,80%, ou seja, crianças e adolescentes que vivem em área rural são as que mais trabalham no Brasil e as que menos têm acesso às políticas públicas.

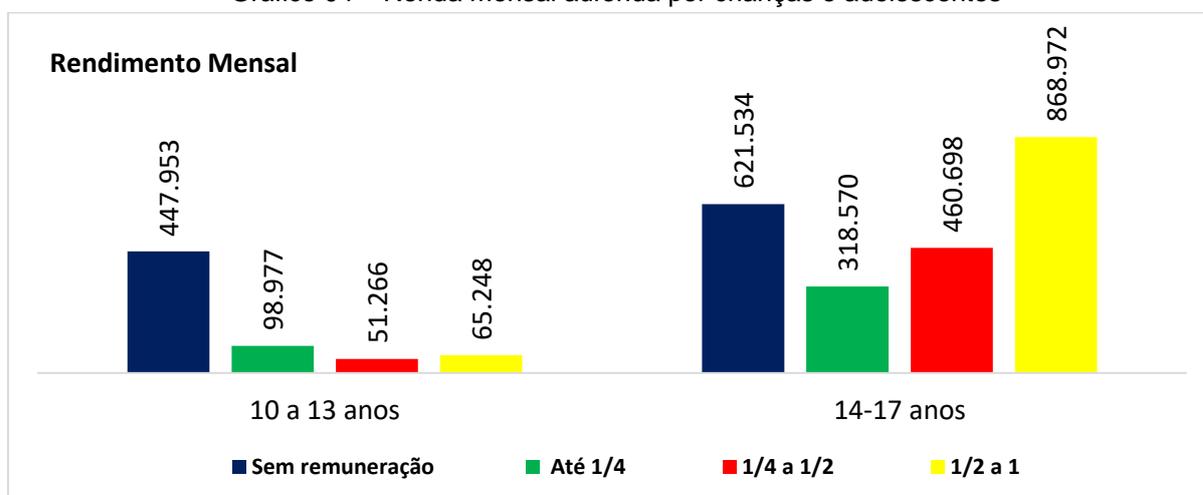
Gráfico 03 – Dados de trabalho infantil rural e urbano no Brasil



Fonte: IBGE/2010.

Quando se trata da renda auferida por crianças e adolescentes, o Censo/2010 demonstra que 63,07% das crianças e adolescentes com idades entre 10 a 13 anos que trabalham não recebem nada, e 13,93% recebem até um $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Ou seja, o trabalho infantil não muda a realidade das famílias e reafirma mitos culturais do trabalho. Quanto àqueles com idade entre 14 a 17 anos, 31,80% não recebem qualquer tipo de remuneração, 14,57% recebem até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, 15,90% recebem até $\frac{1}{2}$ de salário e 32,20% recebem de $\frac{1}{2}$ a um salário mínimo.

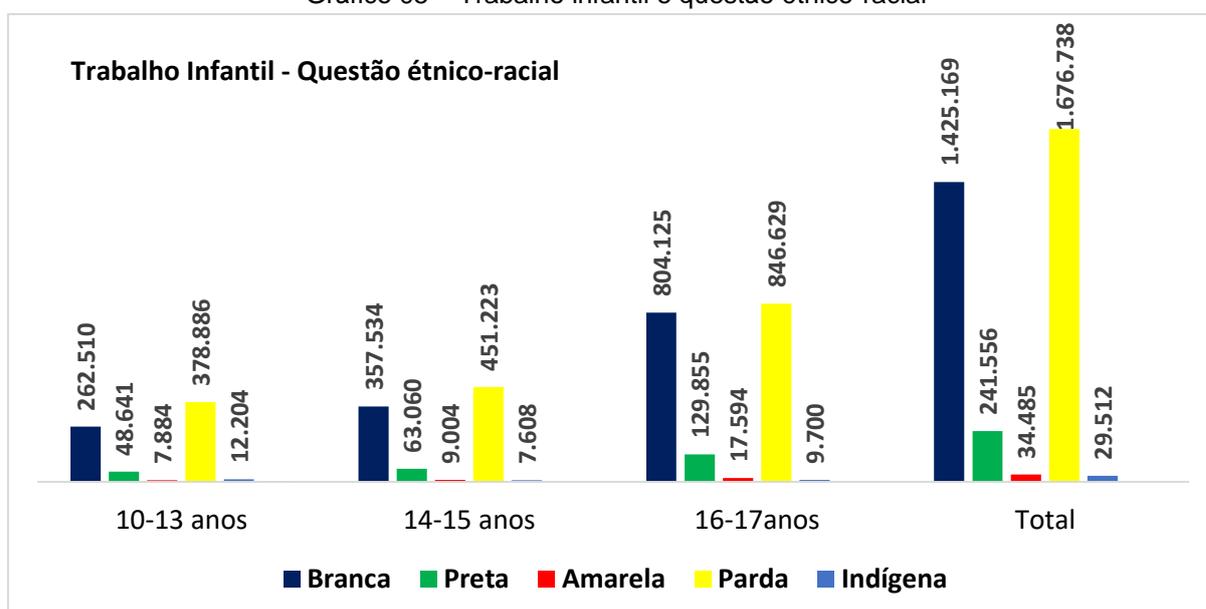
Gráfico 04 – Renda mensal auferida por crianças e adolescentes



Fonte: Censo/IBGE/2010.

Outra questão importante para entender a dinâmica do trabalho infantil refere-se à identidade étnico-racial. Inicialmente, cabe destacar que as categorias adotadas pelo IBGE não refletem as origens étnico-raciais, e ao analisar os dados, “é primordial que as categorias ‘pardo’ e ‘preto’ sejam identificados como ‘negro’, justamente para se evitar a perda de informações caso sejam considerados como negros apenas aqueles que se autodeclararem pretos” (LIMA, 2015, p. 191). Este cuidado busca uma análise mais precisa dos indicadores.

Gráfico 05 – Trabalho infantil e questão étnico-racial



Fonte: Censo/IBGE/2010.

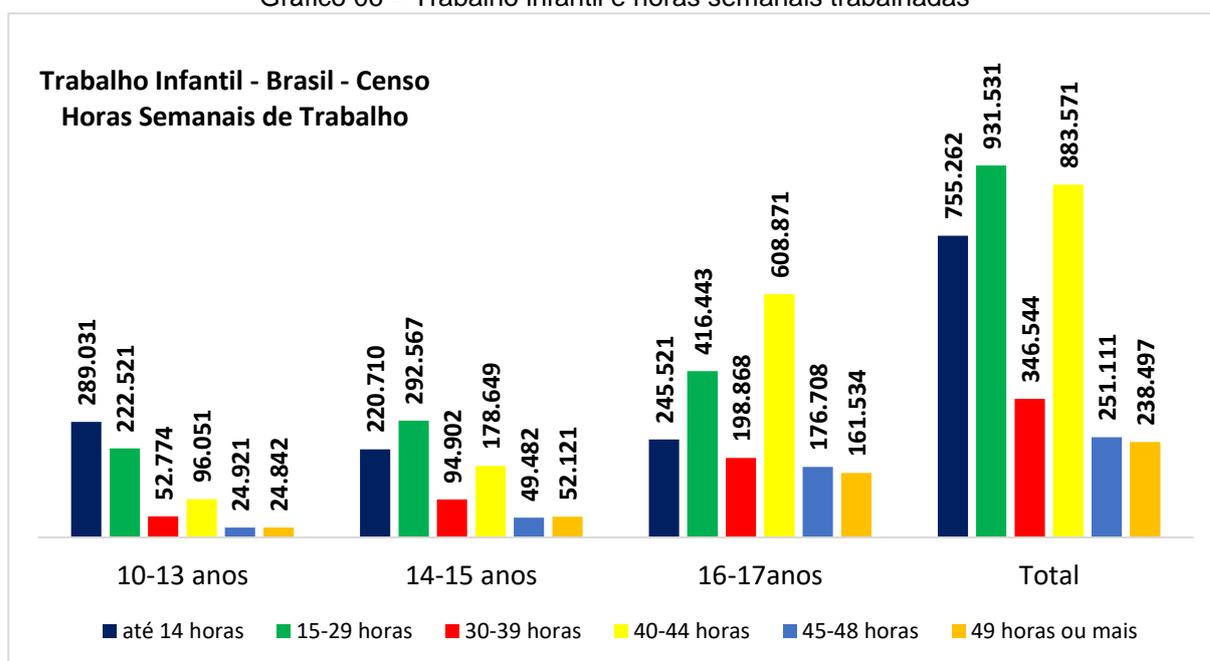
Considerando a categoria acima exposta, crianças e adolescentes negros trabalham mais que brancos. Na faixa etária de 10 a 17 anos, 56,29% são crianças e adolescentes negros. Este índice aumenta quando considerada a faixa etária entre 10 e 13 anos, chegando a 60,20%.

Para Lima (2015, p. 192), “historicamente os negros apresentam indicadores sociais desfavoráveis em relação à população branca, o que ainda é resultado da histórica condição de exclusão que os negros sempre sofreram”. Corroborando o pensamento da autora, a Pesquisa Nacional por Amostra e Domicílios (PNAD/2014) destaca que há desigualdade na distribuição da renda, tendo em vista que dos 10% mais pobres no país, os negros representam 76%. Já entre a população mais rica do país, correspondente a 1%, os negros são apenas 14,6%. Deve-se considerar que a

população total de negros representa 50,47% e a de brancos 47,7%, o que confirma tal desigualdade.

No que tange à jornada de trabalho, é expressivo o número de horas trabalhadas por crianças e adolescentes. A demasiada jornada de trabalho impacta principalmente na educação de crianças e adolescentes, bem como retira o direito básico ao lazer, o direito de ser criança. Mesmo na faixa etária de 16 e 17 anos, idade que a legislação permite o trabalho protegido, verifica-se que a maioria dos adolescentes trabalha entre 40 e 44 horas semanais, o que aponta para o grande número de infrequência no ensino médio no Brasil.

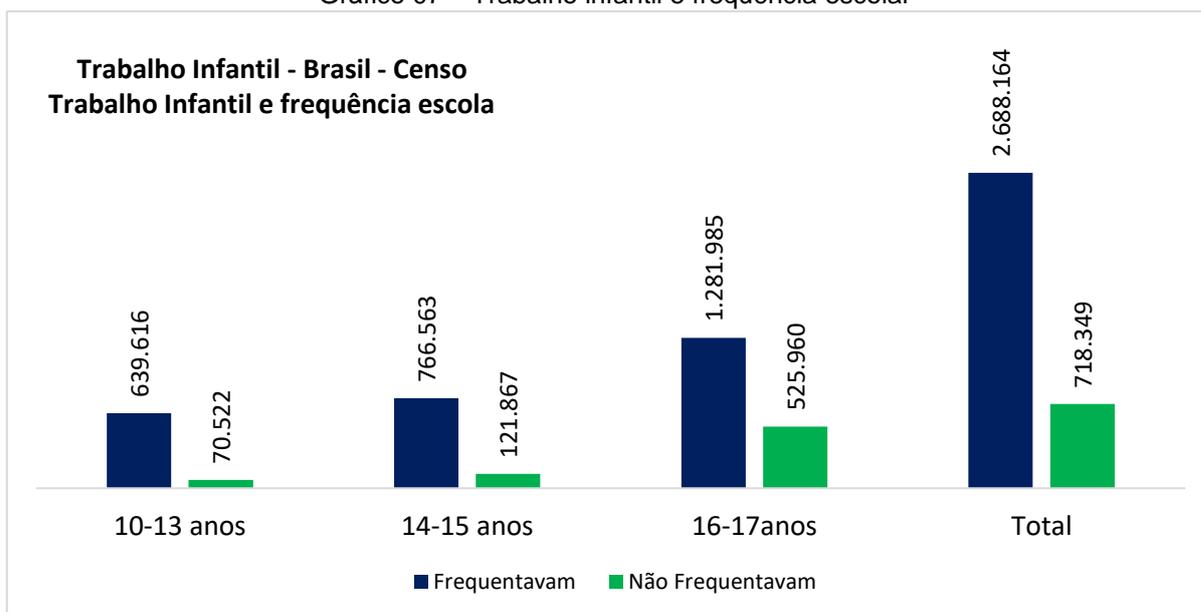
Gráfico 06 – Trabalho infantil e horas semanais trabalhadas



Fonte: Censo/IBGE/2010.

Segundo o Censo/IBGE/2010, o número de crianças e adolescentes que trabalhavam e frequentavam ou não a escola na semana de referência é:

Gráfico 07 – Trabalho infantil e frequência escolar



Fonte: – Censo/IBGE/2010.

A falta de oferta de condições adequadas à permanência e frequência de crianças e adolescentes na escola constitui-se um dos motivos que levam, além da evasão escolar, ao trabalho infantil. Neste sentido, não é apenas a evasão escolar enquanto consequência do trabalho infantil, atrelado a ela Kassouf (2007) destaca a concentração e o desenvolvimento da aprendizagem, resultantes das significativas horas trabalhadas, além de retirar uma condição essencial ao desenvolvimento que é o lúdico. Neste contexto, crianças e adolescentes que “passam anos dentro da escola e que mal conseguem escrever o próprio nome são comuns em todo país, só restando a eles uma vida de miséria, dependente do trabalho desqualificado e explorador.” (RIZZINI, 2000, p. 404). Quanto à escolaridade, verifica-se que o trabalho infantil é um fator determinante para a infrequência e desistência escolar.

Para fazer um comparativo com dados mais atuais, tendo em vista que a partir de 2013 o ensino médio passou a ter a oferta e a frequência obrigatória, conforme a Lei 12.796/13, o observatório do Plano Nacional de Educação, considerando os dados da PNAD/2014 e do Censo Escola/2014, identificou que 82,6% dos adolescentes com idades entre 15 e 17 anos estavam matriculados em escola nas diversas séries letivas e, destes, apenas 61% dos adolescentes estavam matriculados no ensino médio, revelando uma distorção entre idade/série.

Os dados apresentados oferecem um panorama geral da situação do trabalho infantil no Brasil e a complexidade de sua erradicação, em especial nos últimos anos.

A compreensão das causas e das consequências do trabalho infantil responde a alguns elementos da manutenção dos indicadores, ainda serem expressivos.

O decréscimo de trabalho infantil no Brasil ocorreu, em maior grau, justamente na década de 1990, quando da construção das primeiras estratégias para uma política de erradicação do trabalho infantil. Contudo, atualmente, a redução tem sido tímida, e em alguns momentos ocorreram aumento dos índices, o que remete à necessidade de revisão das ações que o País tem tomado para a efetiva prevenção e erradicação do trabalho infantil, alcançando, as metas propostas no Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil.

Diante destas causas e consequências, importa registrar a construção de políticas públicas no Brasil para prevenção e erradicação do trabalho infantil, em especial o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em seu primeiro desenho, posto em ação entre 1996 e 2013, e depois o seu redesenho, inserido no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que incorpora novas metodologias e ações integradas.

4.3 A POLÍTICA E O PLANO NACIONAL DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

A abordagem das políticas públicas se mostra necessária enquanto contexto no qual se inserem o PETI e as estratégias para enfrentamento do trabalho infantil. Nesse sentido, há necessidade de se determinar os fundamentos de natureza conceitual e teórica.

No contexto político e social contemporâneo, há que se destacar a presença cada vez mais constante do Estado na seara privada do indivíduo e suas organizações sociais, seja por meio de intervenções na ordem econômica, seja por meio de ações com vistas a efetivar direitos à população. As políticas públicas ganham relevância enquanto objeto de estudo, tendo em vista uma perspectiva dual que as remetem ao âmbito tanto teórico quanto pragmático.

[...] do ponto de vista prático – o dos agentes políticos, dos grupos de interesse e dos cidadãos em geral – uma melhor compreensão do tema permite uma ação mais qualificada e mais potente, com maior impacto nas decisões atinentes às políticas. Para o cidadão é muito relevante que conheça e entenda o que está previsto nas políticas que o afetam, quem as estabeleceu, de que modo foram estabelecidas, como estão sendo implementadas, quais são os interesses que estão em jogo, quais são as principais forças envolvidas, quais os espaços de participação existentes, os

possíveis aliados e adversários, entre outros elementos. Do ponto de vista acadêmico, o interesse pelos resultados das ações governamentais suscitou a necessidade de uma compreensão teórica dos fatores intervenientes e da dinâmica própria das políticas. (SCHMIDT, 2008, p. 2.308)

As políticas públicas enquanto temática requerem uma abordagem histórica que contextualize o fundamento estatal de exercício do controle social. Neste sentido, como já demonstrado nos capítulos anteriores, o Estado, sendo instituição política basilar para a análise aqui proposta, origina-se na modernidade e pauta-se inicialmente na cidadania e na garantia de direitos e liberdades, ampliando-se no século XX para a promoção dos direitos de natureza social por meio da atuação direta do Estado. Todavia, há que se destacar as dificuldades do protagonismo dos Estados que, em razão da globalização fortalecida na década de 1970, estão desvirtuados “de algumas de suas características originais, em especial no que concerne à função de agente catalisador dos conflitos sociais em torno da ampliação da igualdade social, da liberdade individual e da solidariedade social” (SILVA, 2010, p. 164).

Reis salienta, no entanto, que não é apenas a globalização o elemento a desafiar os Estados nacionais. A autora afirma que a desigualdade interage de maneira estreita com a globalização entre setores sociais, desigualdade manifesta em oportunidades de vida. Nesse sentido, “o próprio engajamento da sociedade civil pode implicar novas formas de oligarquização de recursos” (REIS, 2003, p. 14).

Inserir-se neste contexto a premissa dos Estados Democráticos de Direito, pautados na supremacia de Constituições que, no pós-Segunda Guerra Mundial, estabelecem a dignidade humana como vetor axiológico de um extenso rol de direitos fundamentais, dentre eles, os direitos fundamentais sociais. A titularidade destes direitos implica, no Estado moderno, na articulação da gestão pública com a sociedade civil, agora responsável pelo controle social, influenciando diretamente a gestão das políticas públicas (BUCCI, 2006).

De maneira tridimensional, a política, entendida de forma ampla, pode ser designada como *polity*, *politics* ou *policy*. A *polity* seria a dimensão correspondente às análises das instituições políticas e da administração do aparato burocrático estatal. No tocante a *politics*, há a compreensão de que corresponderia à típica dinâmica dos jogos e competições pelo poder, e a *policy* estaria relacionada ao conteúdo substantivo da política. Esta última seria a própria política pública, por mais que mantenha relação com as demais dimensões (SCHMIDT, 2008).

Em termos conceitual, o Estado não é único nem absoluto, devendo ser identificado no contexto sociocultural, econômico e político. No Brasil, considerando que a Constituição Federal de 1988 estabelece os direitos fundamentais como elementos materiais mais importantes, e que, neste contexto, a cultura das instituições democráticas ainda é recente em termos de processos de efetivação dos direitos, Custódio (2013, p.8) fornece o seguinte diagnóstico:

A cultura institucional de planejamento, controle e avaliação de políticas públicas como instrumento de concretização de direitos fundamentais, em termos históricos, ainda é muito recente no Brasil e diversificada em relação a cada campo de atuação. Atualmente encontram-se diferenças substanciais de qualidade nos diversos níveis entre os próprios entes federados na implementação de políticas públicas; mais especialmente em relação aos campos específicos de concretização de direitos. A repartição de competências e atribuições ainda é um desafio, especialmente quando se trata dos direitos sociais.

Partindo do Estado Democrático de Direito, deve-se destacar que a busca por um conceito mais adequado ao Estado social deve considerar as características dessas políticas vinculadas à orientação da ação estatal de forma a evitar consequências típicas da alternância do exercício de poder, que podem colocar em risco avanços já alcançados no tocante à garantia de direitos. Estes riscos se originam da descontinuidade na administração pública (SCHMIDT, 2008). Neste aspecto, diferenciam-se as políticas de Estado das políticas de governo.

Políticas de Estado seriam aquelas não submetidas totalmente à discricionariedade dos governantes. Mesmo que executadas e controladas pelo governo, não podem sofrer descontinuidade, por serem afetas, na sua finalidade, às atividades essenciais do Estado, estruturais, como a consolidação do Estado Democrático de Direito. Em relação à sua elaboração, planejamento e execução, são exclusivamente realizadas pelo Estado, admitindo-se a participação da sociedade civil na implementação apenas de maneira subsidiária e, mesmo assim, totalmente subordinada ao Estado. Alia-se a este critério o fato de que como são políticas estruturais, não podem sofrer descontinuidade. As políticas de Estado são financiadas exclusivamente com recursos públicos (AITH, 2006).

As políticas de Estado diferenciam-se das políticas de governo, na medida em que estas, pelos mesmos critérios interpretativos e inseridas na estrutura estatal, constituem-se como políticas pontuais de promoção e proteção de direitos, com maior flexibilidade e especificidade de objetivos. Nesse sentido, a característica de maior

flexibilidade implica maior discricionariedade governamental, já que podem ser interrompidas e substituídas por outras com objetivos idênticos, hipótese não admitida em políticas estruturadoras do próprio Estado. Conseqüentemente, admitem delegação e terceirização, inclusive integralmente para sua execução, podendo, ainda, ser cofinanciadas por recursos privados, com regras e controles fixados pelo Poder Público (AITH, 2006).

Retira-se destas compreensões um vínculo que se apresenta como materialização das determinações constitucionais de concretização de direitos fundamentais e, em certa medida, a participação da sociedade civil. Para Bittencourt (2012, p. 42), por se tratar de um Estado Democrático, constitucionalizado, suas políticas públicas se transmutam em exigências de cidadania que requer a efetivação dos direitos fundamentais à “construção dos objetivos estabelecidos pelo constituinte, não podendo ser compreendidas como práticas isoladas de um governo desvinculando-se desse fim”.

Partindo-se da orientação basilar correspondente ao modelo de Estado adotado, as políticas públicas classificam-se, ainda, de formas diversas, relativas ao âmbito de abordagem que as caracterizam como políticas públicas sociais, inseridas nesta dimensão as políticas de habitação, educação, saúde, previdência social e assistência social, ou políticas econômicas, na qual se inserem as políticas fiscais e monetárias, como aquelas relativas à inflação, taxas de juros, câmbio, incentivos fiscais a determinados setores da economia, e ainda as relativas ao comércio internacional (SCHMIDT, 2008).

No tocante às políticas públicas sociais, contexto em que se insere o PETI, importa a conceituação de Custódio (2013, p. 10), que as considera como “o conjunto de ações, projetos, programas e planos que envolvem as ‘políticas sociais públicas’ e as ‘políticas sociais privadas’”. Para o autor, as políticas públicas sociais são articulações entre ações de natureza privada (sociedade civil) e estatal, fato que implica conseqüências objetivas em relação às competências, responsabilidades, processos e estratégias efetivadoras de direitos.

[...] ao se reconhecer o conceito de políticas públicas sociais, na sua dimensão abrangente, vinculam-se as ações sociais à ideia de interesse público material, ou seja, que as políticas públicas devem adotar uma concepção pluralista envolvendo a diversidade de ação, mas vinculadas à garantia de universalização dos direitos humanos e efetivação dos direitos fundamentais. (CUSTÓDIO, 2013, p. 11)

Relativamente à forma das políticas públicas, os efeitos de seus mecanismos de implementação, o conteúdo e modos de resolver conflitos de natureza política, torna-se substancial apresentar a classificação apresentada por Lowi (1972), que as divide em políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas ou estruturadoras.

As chamadas políticas distributivas não são marcadas por alto grau de conflituosidade política, pois parecem não acarretar custos para grupos não beneficiários. De maneira geral, beneficiam um número significativo de destinatários, mas em escala pequena, incluindo-se de igual forma neste número aquelas que se opõem a esta distribuição. Contrariamente, as políticas redistributivas direcionam-se para o conflito, tendo em vista que acabam por alocar recursos de natureza financeira e de direitos para grupos específicos da sociedade. As políticas tidas como regulatória pautam-se nas proibições e ordens oriundas de bases normativas, como decretos e portarias. Já as políticas constitutivas ou estruturadoras são aquelas que estabelecem as regras, ou seja, as condições em que se negociarão as demais políticas (LOWI, 1972).

A conceituação de políticas públicas enfrenta ainda a frequente confusão com os conceitos de programa, plano e projeto. Segundo Souza (2006), após a formulação das políticas públicas, estas se desdobram em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas, e após se materializarem, submetem-se ao acompanhamento e à avaliação. Neste sentido, programas, planos e projetos integram as políticas públicas, não se equiparando ao conceito. Integram o processo geral da política pública.

Considera-se plano aquele documento de caráter geral e abrangente, composto por estudos e análises de marco situacional, ou ainda, de diagnósticos necessários para se identificar pontualmente demandas a serem resolvidas ou atendidas, além dos programas, projetos, objetivos, metas e estratégias que serão realizados pela iniciativa governamental, ou de seus órgãos ministeriais e secretarias. Os programas caracterizam-se por ser o documento que contém todos os projetos que visam, por meio de seus resultados, atingir o objetivo da política pública. Nesse sentido, a menor unidade de todo o processo de planejamento da política pública seriam os projetos, enquanto instrumentos técnicos de que dispõe a Administração Pública para a execução das ações específicas (CARVALHO, 1978).

Pela construção realizada, verifica-se que complexidade das relações sociais afetadas pelo aparato jurídico e estatal acaba por exigir do Estado e de seus poderes públicos nas três esferas da federação, a efetivação de direitos através de políticas públicas, e ainda acaba por reforçar a necessidade de que elas sejam pensadas nos seus processos intrínsecos e que suas análises sejam abordadas de forma interdisciplinar e intersetorial.

Partindo dessas premissas, as políticas públicas podem ser compreendidas como “a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos” (AITH, 2006, p. 232).

Esta opção remete novamente à compreensão do modelo de Estado em que estão inseridas as políticas públicas, bem como ao recorte histórico e paradigma constitucional. Atualmente, no Brasil, as políticas públicas, principalmente as sociais, visam primordialmente à garantia do bem-estar e desenvolvimento social da população. Neste contexto, analisa-se a construção do PETI, enquanto originalmente integrante das políticas públicas socioassistenciais garantidas pela Constituição Federal de 1988 como direito fundamental até o seu reconhecimento como política pública intersetorial.

Os primeiros registros de ação para prevenção e erradicação do trabalho infantil foi a implantação do Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC), da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, diante dos dados alarmantes registrados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) no ano de 1992, informando haver mais de 8 milhões de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil.

Para Schwartzman (2001, p. 5), os indicadores eram maiores do que os registrados pela PNAD (1992), pois nele não constavam os dados de crianças e adolescentes de 5 a 9 anos em situação de trabalho infantil. Para o autor, tal diferença aproximava-se de 3 milhões de crianças, que eleva “a população infantil trabalhadora de 6.9 milhões para 9.9 milhões, em 1980, e de 8.8 milhões para 11.8 milhões de trabalhadores infantis em 1992, o que revelava uma situação insustentável desde o ponto de vista jurídico, político e ético”.

Para OIT (2003), a década de 1980 pode ser considerada a “década perdida”⁶¹ para crianças e adolescentes no país, em razão da ausência do Estado na proteção à infância. O quadro era ainda mais dramático considerando a dimensão do trabalho infantil no Brasil, entre 1980 e 1992, o que fez a OIT incluir o Brasil entre outros seis países a ser implantado o Programa internacional de Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC), no ano de 1992.

O IPEC, com formação interinstitucional, incluía os governos nacional, estaduais e municipais, entidades sindicais, empresariais, e organizações não governamentais⁶², definindo como campo de intervenção a mobilização e sensibilização social sobre o trabalho infantil, a inovação em projetos capazes de produzir metodologias adequadas ao propósito de prevenção e eliminação do trabalho infantil, bem como pesquisas de mapeamento e levantamento de situações específicas de trabalho infantil (OIT, 2003).

A experiência do IPEC foi o embrião do que seria mais tarde o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Nesse mesmo ano, o IPEC, promoveu projeto piloto no município de Campos dos Goitacazes (RJ), na retirada de crianças que trabalhavam no corte de cana-de-açúcar e atividade doméstica, através de transferência de renda e atividade de contraturno escolar (FNPETI, 2014).

O processo de mobilização e participação que veio a ser constituído a partir do final dos anos de 1980 e a atuação do IPEC e do UNICEF no Brasil, foram as molas

⁶¹ A década de 1980 é conhecida por década perdida em razão da crise econômica, política e social vivenciada. A área da infância, atrelada a estas relações, constitui-se também com década perdida, pois não houve grandes avanços nas políticas de proteção e promoção aos direitos de crianças e adolescentes.

⁶² A primeira reunião ocorreu em 20 de fevereiro de 1992, “para a formação do Comitê Nacional de Direção do IPEC, de caráter interinstitucional, para tratar da implementação do Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC), participaram representantes das seguintes entidades: Organização Internacional do Trabalho (OIT), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Secretaria Geral da Presidência da República, Ministério das Relações Exteriores (MRE), Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Divisão de Organismos Internacionais Especializados (DIE), Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), Departamento de Formação Profissional, Ministério da Ação Social (MAS), Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), Ministério da Educação e Cultura (MEC), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Transporte (CNT), Força Sindical (FS), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Pastoral do Menor, Pastoral da Terra, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e Fórum DCA-Defesa da Criança e do Adolescente” (OIT, 2003).

propulsoras para criação do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI) no ano de 1994⁶³.

Constituiu-se o FNPETI⁶⁴ com o objetivo de proteger os direitos de crianças e adolescentes contra a exploração do trabalho infantil e a proteção ao adolescente trabalhador pautado nas seguintes ações:

Sensibilizar, mobilizar e articular os agentes institucionais governamentais e da sociedade civil para prevenir e erradicar todas as formas de trabalho infantil e assegurar a proteção ao adolescente trabalhador. Promover a reflexão e a discussão sobre o tema, a construção de consensos e propor estratégias para o enfrentamento ao trabalho infantil. Buscar compromissos do governo e da sociedade com o cumprimento dos dispositivos legais e com as convenções internacionais ratificadas pelo Brasil, referentes ao tema. Dar apoio técnico e político aos Fóruns Estaduais de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. Contribuir na elaboração de políticas públicas, programas e ações de prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao adolescente. Acompanhar o cumprimento das metas de erradicação do trabalho infantil, definidas no Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador. Propor estratégias de sensibilização com vistas a desconstruir e mudar os padrões simbólico-culturais que naturalizam o trabalho infantil. Defender a garantia dos direitos fundamentais e humanos de crianças e adolescentes e a proteção contra o trabalho infantil. Promover a participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão e deliberação sobre os seus direitos. (FNPETI, 2014, p. 23)

O FNPETI tem-se constituído como organismo de grande influência na luta pela erradicação do trabalho infantil, e desde a sua criação tem se posicionado fortemente na implantação de ações governamentais; no ano de 1995, o Fórum apoiou a criação do Programa de Ações Integradas (PAI).

O PAI iniciou sua atuação nas carvoarias do Mato Grosso do Sul, com retirada de crianças e adolescentes do trabalho. A abordagem dava-se em dois momentos: o primeiro, com o mapeamento da situação familiar por meio de reuniões na comunidade, e o segundo, com a intervenção conjunta das áreas de saúde, educação

⁶³ Estavam presentes na reunião de criação do Fórum, em 29 de novembro de 1994, representantes das seguintes entidades: Presidência da República, Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE). (FNPETI, 2014)

⁶⁴ O FNPETI é uma instância autônoma de controle social, legitimado pelos segmentos que o compõem. São membros do Fórum os 27 Fóruns Estaduais de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, representantes do governo federal, dos trabalhadores, dos empregadores, entidades da sociedade civil (ONGs), do sistema de Justiça e organismos internacionais (OIT e UNICEF).

e assistência social. A ação ainda agregava em determinados casos a Polícia Federal, Ministério Público do Trabalho e o Ministério do Trabalho e Emprego, e “o Fórum chegou a implementar o PAI como proposta emergencial para retirada de crianças trabalhadoras em atividades perigosas e degradantes, como na produção de sisal, no corte de cana-de-açúcar e nas carvoarias” (FNPETI, 2014, p. 17). Contudo, apesar da experiência positiva do PAI, este modelo não seria universalizado, sendo criada no ano seguinte a proposta do PETI.

Além do apoio à criação dos programas, o FNPETI foi promotor das diretrizes da Política Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, ambos documentos essenciais à construção e definição das políticas públicas de proteção alinhada à recepção das Convenções 138 e 182 da OIT.

As diretrizes constituem-se como base da política nacional de combate ao trabalho infantil, dividido em seis eixos básicos: integração e sistematização dos dados sobre trabalho infantil; análise do arcabouço jurídico; promoção e articulação institucional quadripartite; garantia de uma escola pública de qualidade para todas as crianças e adolescentes; implementação dos efetivos controle e fiscalização do trabalho infantil e a melhoria da renda familiar e promoção do desenvolvimento sustentável.

A partir da aprovação de ambas as Convenções, o Brasil criou em 2002 a Comissão Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI), através da Portaria 365, de 12 de setembro de 2002, do Ministério do Trabalho e Emprego, com objetivo de elaborar o Plano Nacional de Combate ao Trabalho Infantil; acompanhar as conformidades das Convenções às legislações nacionais vigentes; avaliar e acompanhar as atividades contidas na lista das piores formas de trabalho infantil, que atualmente constam no Decreto 6.481/2008; realizar o monitoramento da Convenção 182, bem como coordenar e avaliar a execução do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Trabalhador Adolescente, sendo primeiro constituído em 2002, e recendo uma segunda versão em 2008.

O Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador resulta das ações da CONAETI, que agregou contribuições de diversos organismos governamentais e não governamentais para produção de um documento que objetivava a coordenação e intervenção para

erradicação do trabalho infantil, a partir de políticas e ações que preconizavam a transversalidade e a intersetorialidade.

O plano foi estruturado em cinco dimensões: diagnóstico prévio da situação de trabalho infantil no país, as estratégias e problemas prioritários, a visão de futuro, um plano de ação, ações de gestão e monitoramento e avaliação, as quais deram suporte a ações de combate ao trabalho infantil.

A primeira dimensão, o diagnóstico situacional, foi fundamental para compreender a dinâmica do trabalho infantil em termos quantitativo e qualitativo, em especial seu processo de redução e ampliação em determinadas regiões, sua complexidade envolvendo questões de gênero, étnica e de valores culturais. Arelado a isso, foram dimensionadas suas imbricações com as normativas vigentes, em especial as Convenções recém-recepcionadas pelo Brasil. E também como grande questão a ser vencida, foi necessária a construção de um diagnóstico denso sobre trabalho infantil no país, que demonstrasse aquelas situações ainda invisíveis nos indicadores, em especial as atividades ilícitas.

A segunda dimensão trata das estratégias e dos problemas prioritários. Nesse aspecto, o plano aponta a necessidade promoção de estudos e pesquisas, integração, sistematização e análise de dados sobre todas as formas de trabalho infantil, em especial pelas a ausências de informações das atividades ilícitas e os casos de regime de economia familiar e seus impactos no desenvolvimento físico, social e econômico. Uma revisão normativa que não deixe lacunas para a compreensão categórica do trabalho infantil, consoante com as diretrizes da teoria da proteção integral. Um reforço integrado pelos órgãos do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente que possa monitorar, avaliar e fiscalizar as ações de erradicação do trabalho infantil. A execução de políticas sociais públicas que deem conta de garantir uma escola pública de qualidade, ações integradas de saúde, a garantia da consideração da equidade e da diversidade e a promoção da articulação institucional que seja quadripartite.

A terceira dimensão do plano é a visão de futuro, após serem identificadas as questões problematizadoras do trabalho infantil, estas serão envolvidas por um cenário de políticas públicas que elimine as bases centrais do trabalho infantil. Esta visão de futuro requer uma atuação dos governantes e da sociedade civil para romper com as persistências do trabalho de crianças e adolescentes.

A quarta dimensão é o plano de ação em si, “tendo como horizonte de informação a teia de problemas e a visão de futuro, definindo as ações, seus responsáveis, prazos, produtos e programas do Plano Plurianual”, vinculando a uma política de Estado, constituindo núcleo central do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (BRASIL, PLANO NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL, 2011).

E por fim, o monitoramento e a avaliação, sob responsabilidade da CONAETI. O monitoramento constitui-se de exame contínuo, no intuito de analisar a execução das etapas previstas, constituindo de uma atividade gerencial; já a avaliação busca “emitir julgamento em relação à política ou programa em si, implicando atribuir valor aos resultados alcançados” ela analisa os impactos e os resultados aos fins a que foram propostos, sendo que seu processo se situa antes, durante e após a execução da política, programa ou serviço, perfazendo uma descrição interpretativa situacional (SILVA, 2001, p. 79).

Contudo, as metas traçadas no plano foram avaliadas entre agosto e novembro de 2007, dando conta que, das 133 metas, apenas metade havia sido concretizada. Na avaliação, compreendeu-se que muitas das metas dispostas eram complexas para a execução de forma interinstitucionais, bem como percebeu-se a ausência de comprometimento dos atores responsáveis e parceiros, fatos relevantes destacados para redefinição conceitual que viria na construção de um novo Plano (BRASIL, PLANO NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL, 2011).

Em 2008, foi editada uma nova versão preliminar do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, seguindo as complementações, findado em 2011, quando então foi publicada a versão final com metas para o quadriênio 2011-2015. A construção desta segunda versão constituiu-se de ciclos contínuos, que foram definidos em quatro etapas:

O Momento Explicativo, no qual o ator que planeja, analisa a situação que enfrenta, formula um problema central; estabelece os descritores que demonstram os principais aspectos nos quais o problema se manifesta; analisa o encadeamento das causas de diferentes níveis que geram o problema e; seleciona causas de alto impacto que estejam dentro da sua governabilidade como “nós críticos”, cujo enfrentamento deve levar a um avanço significativo, alterando positivamente os descritores do problema no prazo determinado para o plano. **O Momento Normativo**, no qual o ator que planeja precisa os objetivos a serem alcançados frente a cada “nó crítico”, estabelecendo metas e indicadores correspondentes. **O Momento**

Estratégico, no qual o ator que planeja realiza cálculos e análises referentes a fatores tais como outros atores relevantes para o problema em questão, cenários, recursos, estabelecendo a melhor forma de construir a viabilidade do plano. O **Momento Tático-Operacional**, no qual a preocupação central é a busca por “fazer acontecer”, que envolve o detalhamento das ações, a definição de responsáveis, o estabelecimento de prazos e a construção de um sistema de monitoramento e avaliação. (BRASIL, PLANO NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL, 2011, p. 93)

Ao novo plano, além da centralidade das dimensões trazidas na primeira versão, foram acrescentadas a matriz estratégica e a matriz operacional. A matriz estratégica relaciona-se diretamente com os eixos centrais do plano, definida a partir do nó crítico do trabalho infantil, seus objetivos, indicadores e meios de verificação. Quanto à matriz operacional, ela indica o processo de condução da estratégica definida em ação, produto, prazo, meta, responsáveis e parceiros.

Todo este processo de criação do IPEC foi fundamental para a construção do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, desde a sua construção inicial com maior afincamento no atendimento de crianças e adolescentes em situação de trabalho, com ênfase nas piores formas e gradativamente atendendo às demais, chegando, portanto, ao ideário de uma política mais macro a partir de seu reordenamento.

Surge o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) como decorrente das experiências das redes e sua implantação no ano de 1996, sob a coordenação da Secretaria de Assistência Social, e vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social.

Seu objetivo era retirar crianças e adolescentes com idades entre 7 e 14 anos⁶⁵ dos trabalhos considerados entre as piores formas, ou seja, as atividades perigosas, insalubres, penosas e degradantes⁶⁶. Sua primeira atuação como experiência piloto ocorreu nos municípios de Mato Grosso do Sul, onde foram identificadas crianças e adolescentes nas carvoarias e colheita de erva-mate; posteriormente, as ações do programa foram ampliadas para o estado de Pernambuco, em razão das atividades nos canaviais, e para o estado da Bahia, na região sisaleira.

⁶⁵ A faixa etária das crianças/adolescentes beneficiárias, inicialmente de 7 a 14 anos, passou a ser de 7 a 15 anos, com a Portaria 458/2001.

⁶⁶ Para fins de atendimento no PETI, são consideradas atividades perigosas, penosas, insalubres ou degradantes aquelas que compõem a Portaria 20, de 13 de setembro de 2001, do Ministério do Trabalho e Emprego e a Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho – OIT.

Em 1998, o PETI foi estendido para o estado de Sergipe, nas áreas citrícolas, e no garimpo em Rondônia. Em 1999, o Programa passou a atender diversos municípios do País, considerando prioritariamente as piores formas de trabalho.

No ano de 2000, o Ministério da Previdência e Assistência Social baixou a Portaria 2.917/00, estabelecendo diretrizes e normas de implementação e operacionalização do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em consonância com as determinações normativas de proteção aos direitos de crianças e adolescentes e com a Resolução da Comissão Intergestora Tripartite (CIT).

O PETI tinha como foco a centralidade na família com renda *per capita* de até ½ salário mínimo, fossem elas rurais ou urbanas, e como objetivo realizar ações socioeducativas e geração de trabalho e renda, no intuito de promover a melhoria na qualidade e condições de vida as famílias.

O alcance do programa era garantir o acesso e a permanência de crianças e adolescentes na escola, a oferta de atividades de contraturno por meio da jornada ampliada, a concessão de benefício mensal; orientação às famílias e a promoção de cursos e projetos de qualificação profissional. De acordo com os objetivos centrais do PETI, a permanência do aluno na escola era umas condicionalidades para a manutenção da criança ou do adolescente no programa, considerando como frequência mínima o índice de 85%.

A educação sempre foi vista com uma grande alternativa para afastar a criança e ao adolescente do trabalho. Complementar à escola, a jornada ampliada foi uma alternativa para oportunizar que crianças e adolescentes pudessem desfrutar de atividades lúdicas. A jornada ampliada correspondia a uma carga horária mínima de três horas diárias, em contraturno à série em que o aluno estudava, onde seriam ofertadas oficinas de artes, cultura, esportes, lazer, desenvolvendo o potencial lúdico desses alunos.

A jornada ampliada era dividida em dois núcleos: o básico e o específico, constituindo-se como ação socioeducativa às crianças e adolescentes e objetivando:

Núcleo básico: Enriquecer o universo informacional, cultural e lúdico de crianças e adolescentes, por meio de atividades complementares e articuladas entre si, destacando aquelas voltadas para o desenvolvimento da comunicação, da sociabilidade, de habilidades para a vida, de trocas culturais e as atividades lúdicas. Apoiar a criança e o adolescente em seu processo de desenvolvimento, fortalecendo sua autoestima, em estreita relação com a família, a escola e a comunidade.

Núcleo específico: Desenvolver uma ou mais atividades artísticas, desportivas e/ou de aprendizagem, tais como: atividades artísticas em suas diferentes linguagens que favoreçam a sociabilidade e preencham necessidades de expressão e trocas culturais; práticas desportivas que favoreçam o autoconhecimento corporal, a convivência grupal e o acesso ao lúdico; atividades de apoio ao processo de aprendizagem, por meio de reforço escolar, aulas de informática, línguas estrangeiras, educação para a cidadania e direitos humanos, educação ambiental e outros, de acordo com interesses e demandas, especificidades locais e capacidade técnico-profissional do órgão ou organização proponente; ações de educação para a saúde, priorizando o acesso a informações sobre os riscos do trabalho precoce, a sexualidade, gravidez na adolescência, malefícios do uso de drogas, DST/AIDS, entre outros temas. A Jornada Ampliada deve manter perfeita sintonia com a escola. Nesse sentido, será elaborada uma proposta pedagógica, sob responsabilidade do setor educacional. (BRASIL, ANÁLISE SITUACIONAL DO PETI, 2004)

Para atender ao caráter socioeducativo da jornada ampliada, foi necessária a construção de uma proposta pedagógica que levasse em conta dimensões culturais, lúdicas e participativas, considerando a expressão da localidade onde o programa está em execução.

Contudo, como em muitas cidades o PETI era executado nas escolas, os primeiros monitores foram os professores da educação básica, e na ausência de metodologias distintas, a jornada ampliada do PETI figurou muita mais em reforço escolar, não contemplando as condições básica de direito ao lazer e ao lúdico.

Para Cruz (2007), o papel do profissional de pedagogia na política de assistência social demanda a adoção de ações distintas daquelas da sala de aula, exige deste profissional uma percepção mais ampla das questões sociais e da dimensão de cidadania. Portanto,

[...] deve propor situações e atividades que desenvolvam habilidades e competências nas crianças e adolescentes atendidos pelo programa. Envolver-se empiricamente com a literatura infantil, cantiga de rodas, dramatizações, criação de desenhos, construção de brinquedos e principalmente com o brincar, o faz-de-conta, contribui no desenvolvimento do raciocínio, na coordenação motora ampla e fina, na autoestima, na socialização, na autonomia e na criticidade dos mesmos. Com essa prática pedagógica, o pedagogo se apropria do contexto social de seus alunos, desenvolvendo com eles uma relação de afetividade, confiança e cumplicidade, indispensáveis para efetivar os objetivos pedagógicos da área social. (CRUZ, 2007)

Quanto ao benefício⁶⁷, as famílias com renda *per capita* de até ½ salário mínimo, e filhos em situação de trabalho infantil recebiam R\$ 40,00 reais por criança/adolescente, caso fossem da área urbana⁶⁸ e as famílias da área rural recebiam R\$ 25,00, cujos valores eram repassados independentemente do número crianças e adolescentes por família.

O PETI compreende a família enquanto núcleo central no processo de erradicação do trabalho infantil, e incluiu ações que compreendem, além transferência de renda, a socialização, o desenvolvimento humano e o fortalecimento de vínculos relacionais. Nesta mesma ótica, o programa definiu como estratégia a qualificação profissional enquanto meta para a garantia de condições econômicas das famílias.

O programa de geração de renda do PETI tinha como objetivo oportunizar a inserção das famílias beneficiárias ao mercado de trabalho através da qualificação profissional dos membros familiares, além de acesso a microcréditos, potencializando novos empreendedores por meio do cooperativismo e associativismo (BRASIL, CARTILHA DO PETI, 2004).

Além desta possibilidade, o PETI firmou acordo, em âmbito nacional, com o Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda (PRONAGER), na qualificação das famílias para superação das condições de pobreza. O PRONAGER “visa gerar ocupação produtiva e renda para os chamados “excluídos” sociais, potencializando todos os recursos e vocações econômicas da comunidade” (BRASIL, ANÁLISE SITUACIONAL PETI, 2004).

Contudo, o estudo realizado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e pelo Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI) identificou que em 2000 apenas 3% das famílias beneficiárias do PETI estavam inseridas no programa de geração de renda, e em 2003 apenas 3,45%. Estes indicadores ao longo dos anos permaneceram muito baixo, pois nunca houve uma efetiva política de geração de renda às famílias, no âmbito dos municípios, cabendo sempre à assistência social planejar tal ação (BRASIL, ANÁLISE SITUACIONAL PETI, 2004).

⁶⁷ O benefício do PETI permanece até hoje para as famílias que não se enquadram no critério de transferência de renda do Programa Bolsa Família. Os valores do benefício PETI é o mesmo até o momento.

⁶⁸ A classificação utilizada para definir o município como rural ou urbano para fins de pagamento do benefício era: municípios com população acima de 250 mil habitantes era considerado urbano e abaixo desse número, rural.

Gradativamente, o PETI atingiu outros municípios brasileiros. No entanto, o foco de atuação restringia-se às piores formas de trabalho, e o acesso ao programa era limitado. Cada município fazia um levantamento prévio da situação de trabalho infantil, com o apoio do órgão gestor da assistência social, e o encaminhava à Comissão Estadual do PETI, o qual estabelecia as metas de atendimento e sua expansão, que posteriormente eram enviadas à Comissão Intergestora Tripartite (CIT) para pactuação.

Essa dinâmica da política de atendimento a crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil perdurou por muito tempo, atendendo apenas casos específicos, e constituindo-se como uma política pública precária de erradicação do trabalho infantil.

Contudo, o PETI sofreu alterações significativas com a entrada em vigor da Portaria 666, de 30 de dezembro de 2005, que disciplinou a integração entre o Programa Bolsa Família⁶⁹ e o PETI, tendo como resultados a ampliação da idade para o ingresso ao programa, que passou a ser de 0 a 15 anos, a majoração do valor da Bolsa⁷⁰, a racionalização da gestão, de ambos os programas, com o incremento da intersectorialidade e da potencialidade das ações do Governo, evitando-se a fragmentação, a superposição de funções e o desperdício de recursos públicos, a ampliação de cobertura de atendimento de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e a universalização do programa conforme critérios de elegibilidade. Gradativamente, as famílias beneficiadas pelo PETI passaram a integrar o Programa Bolsa Família (SOUZA, 2008).

A grande crítica à unificação do PETI ao Programa Bolsa Família estava centrada na perda do foco das políticas públicas direcionadas à eliminação do trabalho infantil, uma vez que o objetivo do Bolsa Família está reduzido a apenas três dimensões: a redução da pobreza, a educação e a saúde. Em 2007, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do

⁶⁹ O Programa Bolsa-Família (PBF) foi criado pela Lei 10.836/04, que unificou os procedimentos da política de transferência de renda no âmbito federal, os quais foram criados e implantados entre 2001 e 2003. Os referidos procedimentos passaram, então, a ser denominados Programas Remanescentes (Programas Cartão Alimentação, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás).

⁷⁰ As famílias com renda *per capita* de até R\$ 120,00 receberiam valores correspondentes ao benefício do Bolsa Família, que poderia chegar a R\$ 112,00, sendo, R\$ 18,00 por criança (limitadas a três), mas aquelas que tiverem renda *per capita* inferior a R\$ 60,00 receberiam um complemento de R\$ 58,00. No caso de a renda *per capita* ser superior a R\$ 120,00, o valor do benefício seria aquele fornecido pelo PETI, ou seja, R\$ 25,00 nos municípios de até 250 mil habitantes e R\$ 40,00 nos municípios com mais de 250 mil habitantes.

Trabalho Infantil (FNPETI) produziram um relatório avaliando os efeitos dessa integração sobre o combate ao trabalho infantil.

A avaliação dedicou-se ao processo de integralização dos programas e as estratégias adotadas, procedimentos e arranjos, considerando a clareza dos objetivos da unificação pelos gestores; adequação ao novo desenho aplicado, bem como os efeitos que implicou o processo de erradicação de trabalho infantil (OIT, 2007).

A primeira análise foi referente ao sistema de notificação, pois, para inserção da criança ou adolescente no PETI, com a unificação, o novo sistema de informação, cadastro único (CadÚnico), apresentava apenas um campo de registro que caracterizava ou não casos de famílias beneficiárias de outros programas, como bolsa PETI, e não conseguia identificar casos de trabalho infantil. Na avaliação, entendeu-se que por muitas vezes os gestores omitiam a informação por não preencherem o cadastro completo, constituindo-se com um primeiro obstáculo.

[...] o sub-registro do trabalho infantil resulta do fato de que o próprio entendimento do conceito desse nível de trabalho, entre as autoridades na esfera municipal, não é consensual, nem os critérios usados são uniformes. A imprecisão conceitual soma-se aos fatores culturais, para impor óbices à sustentabilidade da política de erradicação do trabalho infantil dentro do próprio poder público. (OIT, 2007, p. 28)

O Cadastro Único (CadÚnico) foi aprimorado em 2009, quando passou a questionar se havia caso de trabalho infantil nas famílias; no entanto, ainda hoje o CadÚnico não pode ser considerado um sistema de identificação do trabalho infantil, pois as informações contidas nele estão voltadas mais para a verificação das vulnerabilidades econômicas das famílias e sua inserção nas políticas sociais.

O estudo traz uma importante dimensão que perdura até os dias atuais. Com a unificação, a principal estratégia para promoção da equidade foi a através da renda como elemento, e como isto a perda da especificidade na ação de combate ao trabalho infantil foi sentida ao longo dos anos. Neste sentido “a ausência de parâmetros para ações com base nas práticas pedagógicas, a descaracterização das atividades de qualificação profissional das famílias beneficiárias, a perda dos incentivos à retirada das crianças/adolescentes da situação de trabalho” (OIT, 2007), impulsionaram o desmonte das ações de prevenção e erradicação do trabalho infantil no país.

A proposta de integração em si, na forma como está colocada na Portaria, não apresenta soluções para a maioria dos problemas existentes no PETI. [...] é urgente a revisão da Portaria que regulamenta este programa, para que o governo se debruce especificamente sobre o atendimento das crianças em situação de trabalho infantil e suas famílias, adequando o programa à lógica da Política Pública de Assistência Social e do SUAS. O PETI deve se constituir como parte integrante de uma política, seja de erradicação do trabalho infantil, seja de assistência social. (VIEIRA; RIBEIRO, 2006, p. 27)

Portanto, as críticas que se iniciam na integração do PETI, a forma e sua incorporação na gestão do SUAS, aliadas aos dados do trabalho infantil em 2010, se traduzem no redesenho da política pública de prevenção e erradicação do trabalho infantil Brasil, iniciada pelo reconhecimento do PETI enquanto estratégia integrada intersetorial, instituída pelo artigo 24-C da Lei Orgânica de Assistência Social, quando de sua revisão.

4.4 O REORDENAMENTO DO PETI NA GESTÃO DESCENTRALIZADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

O Reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho infantil foi instituído em 2013, considerando as mudanças normativas na implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), organizado em consonância com o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e acompanhado pela Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI), constituída de forma quadripartite.

O reordenamento do PETI foi pactuado pela Comissão Intergestores Tripartite - CIT⁷¹ por meio da Resolução 05, de 12 de abril de 2013, que define as ações estratégicas do programa e os critérios de elegibilidade para o cofinanciamento dos recursos federais aos estados e municipais pactuados, considerando aqueles com maior incidência, e aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)

⁷¹ A CIT é um espaço de articulação entre os gestores (federal, estaduais e municipais), objetivando viabilizar a Política de Assistência Social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social. É a instância de expressão das demandas dos gestores da Assistência Social nas três esferas de governo e é organizada no âmbito federal com a seguinte composição: 05 (cinco) membros representando a União, indicados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e seus respectivos suplentes; 05 (cinco) membros representando os estados e o Distrito Federal, indicados pelo Fórum Nacional de Secretários(as) de Assistência Social (FONSEAS) e seus respectivos suplentes; 05 (cinco) membros representando os municípios, indicados pelo Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e seus respectivos suplentes (BRASIL, MDS, 2016).

pela Resolução 08, de 18 de abril de 2013, que passa a promover um conjunto de ações intersetoriais integradas e articuladas para erradicar o trabalho infantil, estruturadas em cinco eixos: Informação e mobilização; Identificação; Proteção; Defesa e Responsabilização; e Monitoramento, deixando de ser apenas uma ação de atendimento de crianças e adolescentes e suas famílias em situação de trabalho infantil no âmbito dos municípios.

O país redefine, portanto, uma nova proposta metodológica de ação no campo do processo de prevenção e erradicação do trabalho infantil, inserido na agenda política, fortalecendo as políticas públicas como compromisso do Estado brasileiro com a prevenção e erradicação do trabalho infantil assumido perante os organismos internacionais como a Organização Internacional do Trabalho.

A primeira ação estratégica, informação e mobilização, busca sensibilizar atores e redes sociais para debater o tema central do trabalho infantil. É preciso conhecer os prejuízos causados pelo trabalho para crianças e adolescentes, e informação é o elemento central neste processo.

O enfrentamento à exploração do trabalho infantil no Brasil requer, sem dúvida, maior envolvimento das instituições públicas e das organizações da sociedade civil, bem como a participação mais ativa da comunidade na proposição de alternativas que produzam maior eficácia e eficiência nas políticas públicas.

As campanhas servem como instrumento de sensibilização e conscientização, em especial nas modalidades identificadas no município, como forma de alertar condições de saúde e desenvolvimento da criança e do adolescente.

A Resolução 08/2013, em seu artigo 5º, define ainda a realização de audiências públicas com objetivo de firmar compromissos e pactuações para prevenir e erradicar o trabalho infantil nos municípios

O segundo eixo estratégico, identificação de crianças e adolescentes, previsto nas normativas, destaca a necessidade da busca ativa pela equipe técnica da política de assistência social, para identificação de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, articulada com as demais políticas setoriais.

Identificada a criança e o adolescente, a inserção destes no cadastro único para programa sociais é elemento obrigatório, tanto para a oferta de serviços socioassistenciais quanto para a garantia do recebimento de benefícios sociais.

O terceiro eixo, proteção social a crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e suas famílias, define como ação a transferência de renda. Atualmente, o benefício recebido pelas famílias é o valor correspondente ao Programa Bolsa Família⁷², em razão da unificação de ambos os programas. No entanto, vale lembrar que a família deve estar nos critérios de renda *per capita* definida na legislação para concessão de tal benefício; do contrário, ainda é possível a concessão do benefício do PETI.

Além da transferência de renda, as famílias são acompanhadas nos serviços socioassistenciais, como serviço de convivência e fortalecimento de vínculos e o serviço de proteção e atendimento integral à família (PAIF), e nos demais serviços integrados das políticas públicas existentes no município, como saúde, esporte, cultura, educação e lazer, correspondentes às ações intersetoriais para garantia da proteção social integral.

O eixo defesa e responsabilização estabelece ações à articulação com as agências, gerências e superintendências regionais do trabalho, em especial na promoção das fiscalizações das empresas, com o Poder Judiciário e Ministério Público na garantia das medidas de proteção de crianças e adolescentes explorados pelo trabalho, definindo a responsabilização civil e penal dos agentes violadores, promovendo ações civis públicas e termos de ajustamento de conduta, bem como ações coordenadas no combate à exploração do trabalho infantil. A articulação com o Conselho Tutelar na aplicação das medidas protetivas, em especial aos casos de trabalho infantil no ambiente doméstico.

Por fim, o eixo monitoramento é o processo de acompanhamento das ações desenvolvidas pelo sistema de proteção e a efetiva retirada da criança ou adolescente do trabalho infantil. As ações correspondentes são o registro da criança, do adolescente e suas famílias nos serviços socioassistenciais ou outros integrados a ações intersetoriais, o acompanhamento das metas pactuadas pelos estados e

⁷² As famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 85,00, recebem R\$ 39,00, por criança e adolescente (0 a 15 anos), mais um completo de R\$ 85,00 em razão da extrema pobreza. Já as famílias com renda *per capita* de R\$ 85,01 a R\$ 170,00, recebem apenas o auxílio de R\$ 39,00 por criança e adolescente (0 a 15 anos). Caso tenham filhos adolescentes entre 16 e 17 anos o benefício é de R\$ 46,00. As famílias que não se enquadram nestes critérios de renda recebem o Bolsa-PETI de R\$ 25,00 em município com menos de 250 mil habitantes e R\$ 40,00 para demais municípios, por criança e adolescente em situação de trabalho infantil com idade até 16 anos.

municípios ao reordenamento e o acompanhamento de identificação e cadastramento dos casos de trabalho infantil.

Portanto, ambas as Resoluções definiram estes cinco eixos estratégicos para que municípios possam atuar na erradicação do trabalho de crianças e adolescentes e alcançar as metas estabelecidas no Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. A análise e as sugestões na incorporação de ações integradas destes eixos serão definidas no item 5.3 desta tese, onde serão apresentados os elementos centrais que servirão de subsídios aos municípios.

Com o reordenamento do programa, foram recriadas as coordenações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil nas três esferas de governos. Além da Coordenação do PETI, foram instituídas as Comissões Intersetoriais do PETI, representativas da sociedade civil, fóruns, órgãos públicos, para acompanhar a execução das ações do programa.

Cabe destacar também que, desde 2011, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho e o Tribunal Superior do Trabalho criaram a Comissão para Erradicação do Trabalho Infantil na Justiça do Trabalho, com coordenação regional, objetivando acompanhar as questões do trabalho infantil no sistema de justiça, bem como dar suporte às audiências públicas definidas no reordenamento.

Uma questão central sobre o reordenamento PETI, definida nas Resoluções, é que as ações devem ser realizadas por todos, mas o cofinanciamento das ações integradas foi definido a apenas alguns municípios conforme a incidência de trabalho infantil. Neste sentido, as Resoluções 05/2013 da CIT e 08/2013 do CNAS entenderam cofinanciar apenas os municípios com alta incidência de trabalho infantil, definindo por alta incidência aqueles municípios com mais de 1.000 casos identificados. Com base no Censo/IBGE/2010 ou na comparação entre o Censo 2000 e 2010 houve aumento em mais de 200 casos de trabalho infantil. Esses municípios poderiam aderir ao cofinanciamento no ano de 2013. Para o ano de 2014, foi aberta adesão para cofinanciamento aos municípios com mais de 400 casos⁷³ identificados no Censo/IBGE/2010.

⁷³ A Resolução 10, de 15 de abril de 2014, alterou a Resolução 08/2013, ambas do Conselho Nacional de Assistência Social, que definia como meta para pactuação em 2014 municípios com mais de 500 casos identificados, baixando para 400 casos ou crescimento de 200 casos de trabalho infantil referenciados nos Censos 2000 e 2010.

Sobre o cofinanciamento do reordenamento, duas questões são importantes registrar. A primeira refere-se à categoria adesão. Muitos municípios cumpriam os critérios de incidência, mas não aderiam ao cofinanciamento, e não incorporaram as ações do reordenamento; em Santa Catarina, dos 108 municípios habilitados conforme critérios previstos nas Resoluções, considerando os anos de 2013 e 2014, apenas 36 municípios aderiram. No Rio Grande do Sul, dos 124 municípios habilitados, apenas 39 municípios aderiram. No Brasil, 1.032 municípios recebem cofinanciamento para execução das ações estratégicas do PETI.

O reordenamento levou em consideração o quantitativo de trabalho infantil nacional, desconsiderando a realidade local. Diversos municípios pequenos têm taxa de trabalho infantil que varia de 30% a 60% da população de crianças e adolescentes nas idades de 10 a 13 anos, mas que não puderam aderir ao cofinanciamento em razão da média quantitativa pactuada pela CIT.

A segunda questão trata da descentralização das políticas públicas, se toda a lógica foi para pensar a questão local, considerando as diversidades dos municípios, tal critério traz prejuízo justamente aos municípios que menos têm recursos públicos para investir em ações desta natureza. De outro lado, muitos municípios que deveriam aderir ao reordenamento, considerando os dados registrado no Censo, não o fizeram.

Estas contradições não foram consideradas sob a égide da teoria da proteção integral, respeitando a prioridade absoluta e a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Definiu-se, a partir do reordenamento, quais crianças e adolescentes seriam protegidos por ações integradas, conforme a possibilidade de adesão do município. Isto ainda, considerando que mais de quatro mil municípios são de pequeno porte e têm apenas a equipe de proteção social básica.

No que tange ao cofinanciamento aos municípios para a realização das ações estratégicas do PETI, a Portaria 63/2014 do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome estabelece no artigo 4º:

- I - Municípios de Pequeno Porte I: cofinanciamento federal de R\$ 3.600,00 (três mil e seiscentos reais);
- II - Municípios de Pequeno Porte II: cofinanciamento federal de R\$ 4.200,00 (quatro mil e duzentos reais);
- III - municípios de Médio Porte: cofinanciamento federal de R\$ 6.000,00 (seis mil reais);
- IV - Municípios de Grande Porte: cofinanciamento de R\$ 8.300,00 (oito mil e trezentos reais);

V - Metr p les: cofinanciamento federal de R\$ 17.000,00 (dezesete mil reais).

Aos estados, o cofinanciamento leva em conta o número de municípios que receberam recursos para execu o a es estratégicas do PETI, sendo no mínimo doze mil reais e no máximo cinquenta mil reais. A varia o dos valores foi estabelecida no artigo 6  da Portaria, havendo adesão de até vinte municípios, sendo que os Estados receberão mil reais para cada adesão, e se for superior a vinte municípios, os valores de cofinanciamento para o estado passa para quinhentos reais por municípios que aderiu às a es estratégicas do PETI.

Os recursos serão trimestralmente repassados aos estados e municípios por um período de três anos, considerando a data do termo de aceite das a es estratégicas do reordenamento do PETI.

Tais recursos serão transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social ao Fundo Estadual e Municipal e destinam-se   utiliza o apenas para execu o das atividades propostas dentre os eixos centrais, como especialidade nas campanhas, diagnósticos, assessorias, capacita es, estudos e pesquisas sobre trabalho infantil. Para as atividades de atendimento de crianças, adolescentes e famílias, os municípios receberão recursos para prote o social básica desde que ofertem serviços de PAIF e serviços de convivência e fortalecimento de vínculos.

Cabe  s Comissões do Programa de Erradica o do Trabalho Infantil acompanhar e definir uma agenda de trabalho na execu o das a es prioritárias na utiliza o dos recursos.

Quanto às competências da União, estado e municípios, as Resolu es 05/2013, da CIT, e 08/2013, do CNAS, definem as mesmas metas.   União coube o papel central de cofinanciamento aos estados e municípios, orienta o e suporte técnico, realiza o de campanhas em articula o com Fórum Nacional de Preven o e Erradica o do Trabalho Infantil, bem como o monitoramento das a es dos estados e municípios.

Aos Estados coube a adesão do Reordenamento do PETI e a indica o de um coordenador, a realiza o de estudos e diagnósticos a sobre a dimensão do trabalho infantil, informando aos municípios, orienta o aos municípios na execu o das estratégias do programa, apoio e suporte na realiza o, e mobiliza o das audiências

públicas, realização de campanhas, em especiais sobre as atividades mais recorrentes no estado, e acompanhar as metas de erradicação do trabalho infantil.

Aos municípios, as Resoluções definiram metas gerais estabelecidas aos estados, mais algumas específicas, tendo em vista que é no município que a criança, adolescente e sua família serão acompanhados pelas políticas públicas, por isso a necessidade da especialidade das ações. Neste sentido, o artigo 14 da Resolução 08/2013 estabelece:

- I. Adesão ao PETI.
- II. coordenação do PETI em seu âmbito;
- III. participação na mobilização e nas audiências públicas proposta pelo Ministério Público;
- IV. realização de ações de divulgação para sensibilização e mobilização conforme eixo de mobilização e informação;
- V. realização de ações de vigilância socioassistencial voltadas à elaboração de estudos e diagnósticos sobre o trabalho infantil;
- VI. realização de busca ativa e identificação das diferentes formas de trabalho infantil;
- VII. desenvolvimento de ações intersetoriais para inserção da criança, adolescente e suas famílias nos serviços socioassistenciais e demais políticas públicas;
- VIII. definição de técnico(s) de referência do PETI na gestão da Proteção Social Especial - PSE;
- IX. estabelecimento de corresponsabilidade com órgãos municipais que desenvolvam ações de erradicação do trabalho infantil;
- X. Inserção no Cadastro Único dos casos identificados de trabalho Infantil e preenchimento de sistemas pertinentes ao PETI;
- XI. acompanhamento das metas de erradicação do trabalho infantil no município; e
- XII. veiculação das campanhas nacionais e estaduais.

Considerando as orientações apresentadas no reordenamento do PETI, importa destacar suas interfaces com as políticas de saúde, educação e assistência social, no processo de erradicação do trabalho infantil e no atendimento das demandas.

Para o Ministério da Saúde, o trabalho infantil é um grande desafio também da política de saúde, por isso foram estabelecidas cinco diretrizes que contribuem na orientação e operacionalização das ações estratégicas.

A primeira corresponde à promoção do conhecimento acerca do impacto do trabalho infantil sobre a saúde, que promove a orientação às famílias sob o enfoque da legislação e os impactos e implicações à saúde da criança e do adolescente.

A segunda consiste no monitoramento da ocorrência do trabalho infantil, ou seja, os serviços da política de saúde atuarão no processo de identificação, em

especial pela atuação da unidade básica, e os serviços emergência, considerados porta de entrada. A saúde compreende que “as ações de erradicação do trabalho infantil devem privilegiar atividades programáticas que envolvam grupos de crianças e não as demandas individuais, de forma a preservar a relação dos profissionais de saúde com as comunidades onde estes atuam” (OIT, 2009).

A terceira, o monitoramento do impacto do trabalho infantil sobre a saúde, que corresponde ao processamento das informações referentes aos acidentes de trabalho com crianças e adolescentes, considerando a ocupação e o ramo de atividade, originários das unidades básicas, e de média e alta complexidade.

A quarta dimensão corresponde à atenção integral à saúde de crianças e adolescentes economicamente ativos, ou seja, a assistência, a reabilitação e a promoção da saúde de crianças e adolescente retirados do trabalho infantil.

Por fim, a capacitação de recursos humanos é elemento essencial, visto que é por meio dele que os indicadores de notificação serão alimentados. Neste sentido, a capacitação deve proporcionar conhecimento aos profissionais sobre a condição de saúde da criança ou adolescente e o possível nexo de causalidade com trabalho. Esses profissionais, além de promoverem a saúde, informam os dados do impacto do trabalho infantil, e realizam as providências necessárias quando da identificação casos de trabalho infantil.

Esses elementos são primordiais, em especial quando se fala das piores formas de trabalho infantil e aquelas ocultas, como o trabalho doméstico infantil, que traz sérias consequências ao desenvolvimento da criança e do adolescente.

No âmbito da educação, coube às escolas a oferta do atendimento da educação em tempo integral de crianças e adolescentes, através do Programa Mais Educação, instituído pela Portaria Interministerial 17/2007, a qual define entre suas prioridades prevenir e combater o trabalho infantil, a exploração sexual e outras formas de violência contra crianças, adolescentes e jovens, mediante sua maior integração comunitária.

Além disso, também estabeleceu ações de capacitação de professores para identificação de casos de trabalho infantil, bem como acompanhamento de infrequência e evasão escolar resultantes do trabalho, em especial através do curso de formação Escola que Protege, do Ministério da Educação.

Contudo, é na política de Assistência Social que aparecem, com maior presença, o atendimento de crianças, adolescentes e suas famílias, especialmente aqueles casos ocorridos em razão da vulnerabilidade econômica das famílias.

O trabalho infantil no âmbito Sistema Único de Assistência Social será acompanhado nos serviços de Proteção Social Especial (PSE) e na Proteção Social Básica (PSB), definindo um conjunto de ações em cada uma das proteções.

Os serviços de Proteção Social Especial (PSE) destinam-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social e/ou violação de direitos por ocorrência de situações como abandono, maus-tratos físicos e/ou psíquicos, abuso e exploração sexual, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

A Proteção Social Especial de média complexidade oferta serviços que contribuem diretamente para o enfrentamento ao trabalho infantil, com especial atenção ao Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos (PAEFI).

O Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos (PAEFI) oferta atendimento especializado de apoio, orientação e acompanhamento das famílias com um ou mais de seus membros em situação de risco pessoal e social e/ou violação de direito, buscando a promoção dos direitos e o fortalecimento da função protetiva da família. Tem, portanto, papel fundamental na orientação e acompanhamento das famílias, de modo a contribuir para a retirada imediata da criança e do adolescente da situação de trabalho infantil.

Ressalte-se que, identificadas as situações de trabalho infantil, o PAEFI procederá ao acompanhamento familiar por no mínimo 3 meses, com vistas a contribuir para a imediata retirada da criança e/ou do adolescente do trabalho.

Após a intervenção do PAEFI, a família será encaminhada ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), que compõe a equipe da Proteção Social Básica (PSB), para o devido acompanhamento no território pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), bem como a criança ou adolescente terá atendimento no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), sem prazo determinado.

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de riscos, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação (ausência

de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social. (BRASIL, POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004)

Todo este processo de integração de desenvolvimento de ações integradas visa à possibilidade de prevenir e erradicar o trabalho infantil, mas que não se fará apenas através deste, pois, além de outras políticas de atendimento, como cultura e esporte, cabe à sociedade entender as consequências do trabalho infantil na dinâmica de vida de crianças, adolescentes e suas famílias.

Também é necessário analisar as experiências do reordenamento PETI, para compreensão das suficiências ou não das estratégias propostas e se for preciso, definir novos olhares e possibilidades que contemplem a efetiva ação para a erradicação do trabalho infantil, bem como a aproximação do reconhecimento da criança e do adolescente enquanto sujeitos de direitos.

Capítulo 5

ESTRATÉGIAS PARA CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL: SUBSÍDIOS A PARTIR DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

A necessária concretização de políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil transcorre pelo desafio de formular um sistema integrado que congregue ações e responsabilidades da rede proteção, proteção defesa dentro de um sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente. O País redefiniu uma nova proposta metodológica de ação para prevenção e erradicação do trabalho infantil, inserido na agenda política, fortalecendo as políticas públicas como compromisso do Estado brasileiro.

O reordenamento do PETI oferece uma nova possibilidade no planejamento das ações integradas para a erradicação desde sua primeira versão em 1996. Diante do modelo apresentado, realizou-se um estudo em dois municípios, Abelardo Luz-SC e Arroio do Tigre-RS, com o objetivo de trazer percepções a partir de suas experiências locais na execução das ações estratégicas do reordenamento do programa.

Os cinco eixos das ações estratégicas do reordenamento, informação e mobilização; identificação; proteção social; defesa e responsabilização; e monitoramento, são elementos essenciais, mas que precisam ser explorados na definição de ações de deem conta de atender cada um destes eixos.

Comparar os dados do Censo/IBGE/2010 com a realidade local se faz fundamental para construção de uma política pública que atenda à realidade local. Por isso, a necessidade do diagnóstico sobre trabalho infantil que leve em consideração pelo menos três ciclos de ações que envolvem a identificação de fontes e bases de dados, estudo das bases locais de dados sobre trabalho infantil e a análise das práticas locais de encaminhamento dos casos de trabalho infantil.

Aliado ao diagnóstico, os fluxos de políticas públicas de ações integradas propostos definem a articulação intersetorial para prevenção e erradicação do trabalho infantil, sustentado na teoria da proteção integral, estabelecendo responsabilidades compartilhadas, com vistas a interromper e erradicar a violação de direitos de crianças e adolescentes exploradas no trabalho infantil.

5.1 O CONTEXTO DOS MUNICÍPIOS DE ABELARDO LUZ/SC E ARROIO DO TIGRE/RS

Para o desenvolvimento deste capítulo foi realizada pesquisa de campo em dois municípios, Abelardo Luz, no estado de Santa Catarina, e Arroio do Tigre, no estado do Rio Grande do Sul. A seleção dos municípios levou em consideração a adesão ao reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e por estarem entre os cem primeiros municípios brasileiros com maiores indicadores de trabalho infantil, bem como suas características em termos de estrutura física e populacional.

5.1.1 O contexto do município de Abelardo Luz

O município de Abelardo Luz está localizado na região oeste do estado de Santa Catarina, a 574 km de distância da capital catarinense, pertencente à região da Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI).

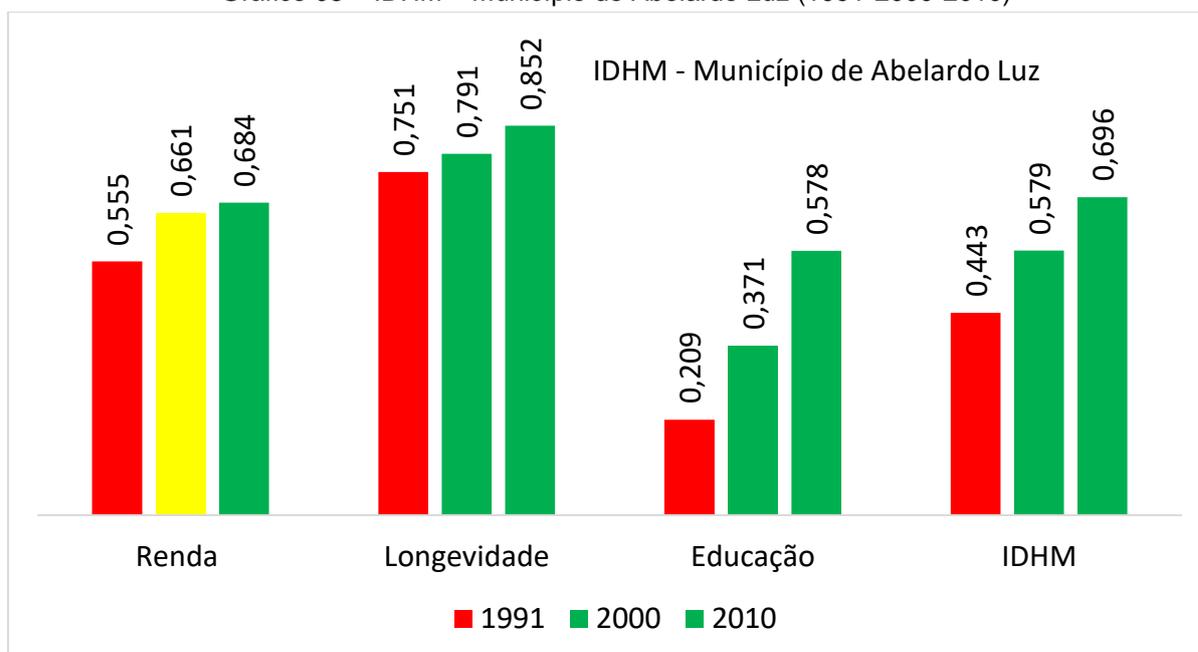
Os primeiros povos a habitarem a região foram os indígenas das tribos guaranis e kaingangues, presentes até hoje no município. No início do século XX, o povoamento da região foi intensificado com a chegada de migrantes brasileiros, vindos dos estados de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul, em especial de origem italiana e alemã.

Inicialmente, o território pertencia à Colônia Militar de Chapecó; em 1922 foi elevado à condição de Distrito com o nome de Abelardo Luz, em homenagem ao filho do governador do estado de Santa Catarina, à época, Hercílio Luz. Em 1958 é elevado à condição de município pela Lei Estadual 348, de 21 de junho (IBGE, Cidades, 2016).

A população de Abelardo Luz é formada por 17.100 habitantes, sendo 8.628 homens e 8.472 mulheres, segundo os dados do Censo do IBGE/2010. A densidade demográfica do município é de 17,94 habitantes por quilômetro quadrado, distribuídos em 957,87 km² de área total. Deste total, 9.570 pessoas vivem na área urbana e 7.530 na área rural, ou seja, o município tem número populacional rural significativo, o que demonstra a necessidade de as políticas públicas chegarem a esta população. Além disso, o município concentra o maior número de assentamentos de reforma agrária do sul brasileiro, envolvendo cerca de 1,5 mil famílias, distribuídas em 23 assentamentos.

O município de Abelardo Luz alcançou o índice 0,696 de Desenvolvimento Humano Municipal considerado como médio pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. No entanto, o indicador de melhor desempenho é a longevidade da população, e a educação é o indicador que teve maior crescimento.

Gráfico 08 – IDHM – Município de Abelardo Luz (1991-2000-2010)



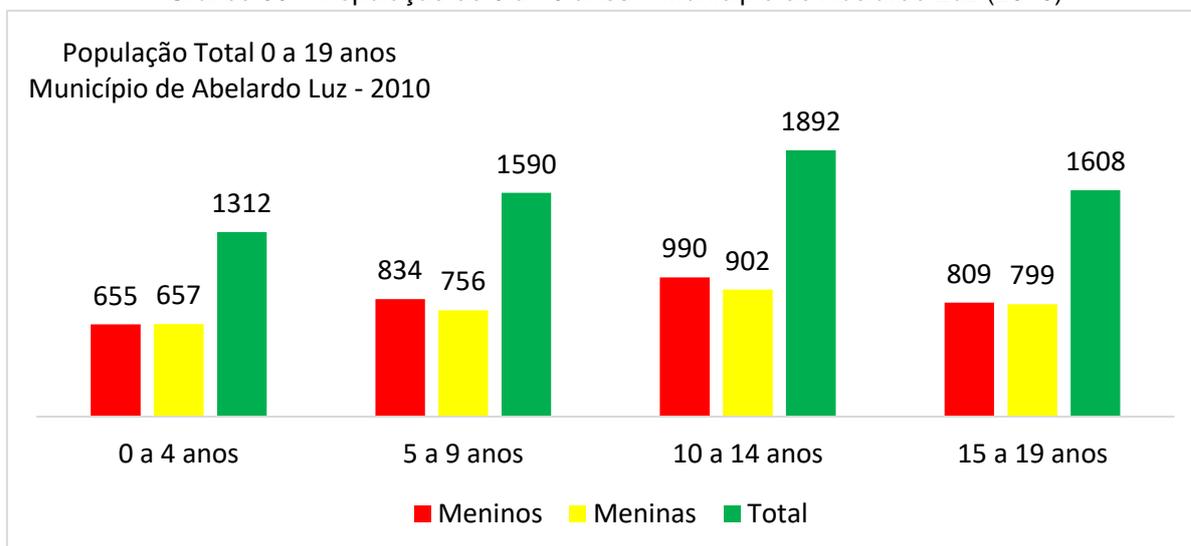
Fonte: IBGE.

O rendimento médio mensal *per capita* dos domicílios permanentes na área rural é de apenas R\$ 300,00 e na área urbana de R\$ 510,00. Quando considerados os rendimentos familiares encontra-se o valor médio de R\$ 1.392,06 para famílias com trabalhos vinculados à contribuição para a previdência social e de R\$ 748,26 para famílias não contribuintes da previdência social, demonstrando a precariedade remuneratória das famílias que se encontram em trabalhos na informalidade ou em funções precárias (IBGE, Censo, 2010).

A economia do município é baseada na agropecuária, com forte destaque para soja, milho, gado de corte e bovinocultura de leite. Em 2014, o governo federal sancionou a Lei 12.972, conferindo ao município o título de capital nacional da semente de soja.

No que tange aos indicadores de crianças e adolescentes no município, a população é de 6.402 crianças e adolescentes com idades entre 0 e 19 anos⁷⁴, o que representa 37,43% do total da população.

Gráfico 09 – População de 0 a 19 anos – Município de Abelardo Luz (2010)



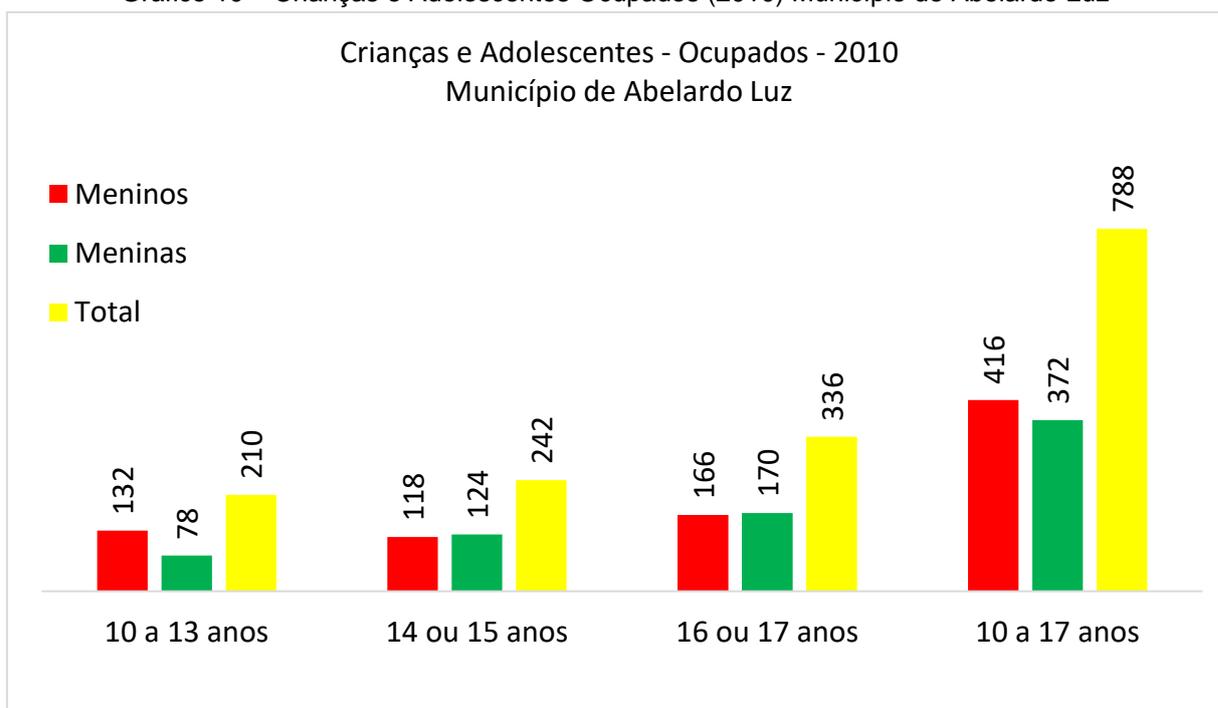
Fonte: IBGE/Cidades, 2010.

A população rural de crianças e adolescentes é de 2.955, o que representa 46,2% desta faixa etária, e a população urbana é 3.447, representando 53,8%, ou seja, diferente dos indicadores nacionais, quase metade da população de crianças e adolescentes vive na área rural, o que se reafirma na necessidade em pensar as ações de atendimento de crianças e adolescentes nessas localidades.

Quanto ao universo de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, o Censo do IBGE/2010 apontou 788 casos, o que representa uma taxa de 26,9% do total da população no município nesta faixa etária.

⁷⁴ O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não faz o recorte de crianças e adolescentes por idades, apenas por grupo de idades, o que dificulta dimensionar o número concentrado de crianças e adolescentes de zero a 18 anos.

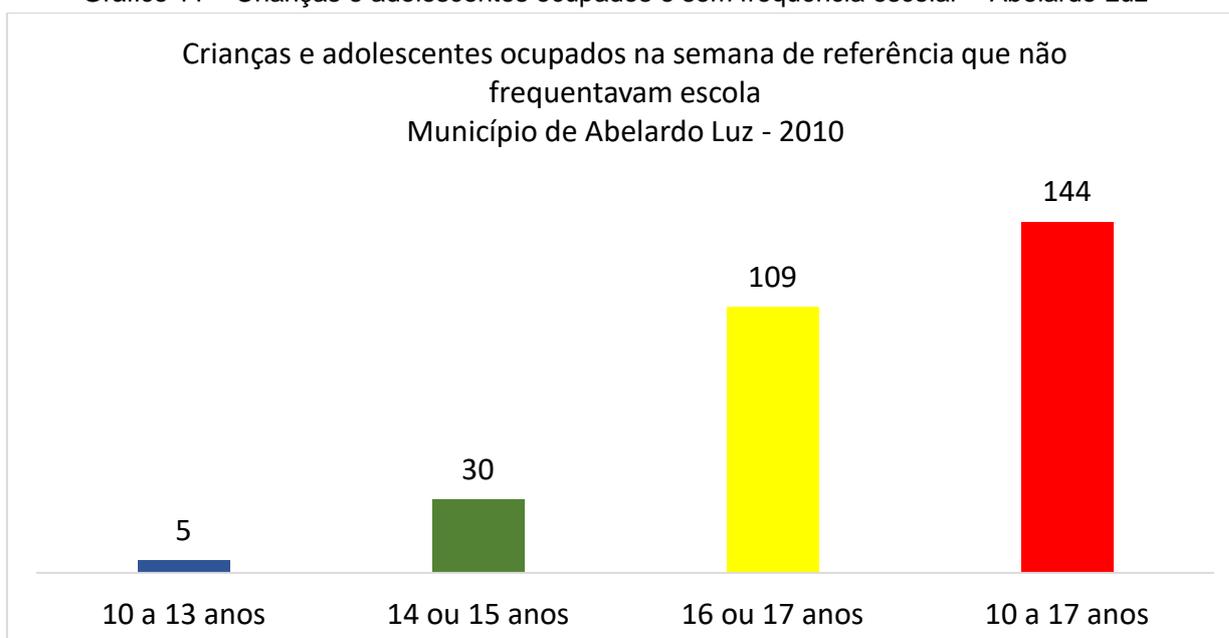
Gráfico 10 – Crianças e Adolescentes Ocupados (2010) Município de Abelardo Luz



Fonte: Censo/IBGE/2010.

Aliado à exploração do trabalho infantil, verificou-se também o índice de crianças e adolescentes do município que trabalhavam e não frequentavam a escola, na medida na idade entre 16 e 17 anos a taxa de infrequência chega a 43,24%.

Gráfico 11 – Crianças e adolescentes ocupados e sem frequência escolar – Abelardo Luz



Fonte: IBGE/Censo/2010.

O trabalho de crianças e adolescentes constitui-se em obstáculo para a permanência de crianças e adolescentes na escola. Para o IBGE, o aumento da taxa de escolarização está ligado ao rendimento da família, neste sentido,

A frequência dos filhos à escola aumenta conforme aumenta o nível de rendimento das famílias: 18,5% para aquelas que viviam com até ½ salário mínimo *per capita* e 46,2% para as que viviam com mais de 3 salários mínimos. No grupo de 4 a 6 anos, cujas taxas são mais altas, também existe disparidade na frequência escolar de acordo com o nível de rendimento: 77,1% na faixa de até ½ salário mínimo e quase universal (98,8%) para as crianças na faixa de mais de 3 salários mínimos [...] Quanto aos adolescentes de 15 a 17 anos, observa-se um aumento da frequência à escola em todas as faixas de rendimento familiar. No entanto, assim como na primeira infância e na juventude, existem desigualdades nas taxas relacionadas aos níveis de rendimento das famílias. Nas famílias do primeiro quinto de rendimento (os 20,0% mais pobres), a frequência escolar desses adolescentes passou de 64,4% para 78,4%. Nas famílias do último quinto, as 20,0% mais ricas, era de 92,4% e passou para 93,7% [...]. (IBGE, 2009, p. 137-138)

Quanto à renda auferida por crianças e adolescentes, nota-se que 19,28% não recebem nada pelo trabalho realizado, considerando a faixa etária de 10 a 17 anos, e estes percentuais se elevam se for considerada a faixa etária de 10 a 13 anos, que chegam a 28,57% de crianças e adolescentes sem remuneração. Aqui se desconstrói o mito que o trabalho da criança ajuda na renda familiar. Segundo Leme (2012, p. 39), “os mitos que envolvem o trabalho infantil apresentam contradições que, se analisados criteriosamente, revelam sua verdadeira intenção, já que são utilizados na lógica de reprodução das desigualdades e na manutenção da exclusão”.

Outro dado relevante é referente à baixa taxa de formalização trabalhista dos adolescentes; dos 336 adolescentes trabalhadores com idades entre 16 e 17 anos, apenas 71 têm carteira de trabalho assinada.

O estudo realizado por Russczyk, com 72 adolescentes da área rural do município de Abelardo Luz, demonstrou a realidade apresentada pelos indicadores do IBGE. Para a autora, a renda *per capita* das famílias rurais é baixa, e se considerar a renda das famílias rurais assentadas o percentual é menor, chegando a R\$ 230,00. Quando questionados sobre a renda auferida, a pesquisa apontou que 52% dos adolescentes não recebem nada, os pais são os centralizadores da renda (RUSSCZYK, 2013, p. 67).

A situação juvenil na agricultura é marcada por restrições de acesso à renda monetária própria. [...] os jovens dificilmente obtêm alguma renda da atividade agrícola que realizam. Além disso, existe uma acentuada diferença entre

homens e mulheres, jovens adultos e jovens adolescentes. (WEISHEIMER, 2009, p. 153)

Russczyk (2013), ao questionar a idade em que começaram a trabalhar, a pesquisa revela que a maioria dos adolescentes iniciou o trabalho com 10 anos de idade, apesar de alguns deles apontarem que iniciaram com 6 anos de idade, e que a carga horária de trabalho é de 4 horas diárias, e em algumas situações, como no período de colheita, pode chegar de 5 a 9 horas. O trabalho infantil na área rural do município é elemento cotidiano na vida de crianças e adolescentes que naturalizaram a dinâmica do trabalho em suas vidas.

Quando comparada a taxa de ocupação de crianças e adolescentes do município com dados nacionais, verifica-se grande distorção. Na faixa etária de 10 a 13 anos, a taxa de ocupação no município é de 14,2%, quando taxa de ocupação geral no Brasil é de 4,5%; na idade entre 14 e 15 anos, a taxa ocupação fica em 30,07% e no Brasil é de 13,5%; na idade entre 16 e 17 anos a taxa de ocupação no município ficou em 51,4% e no Brasil é de 28,6%. Esses indicadores, colocaram o município entre aqueles com alto índice de trabalho infantil.

5.1.2 O contexto do município de Arroio do Tigre/RS

O município de Arroio do Tigre está localizado a 245 km da capital do Estado do Rio Grande do Sul e pertence à Associação dos Municípios Centro-Serra (AMCSERRA). Sua origem data do fim do século XIX, quando chegaram as primeiras famílias de origem alemã, advindas de diversas cidades da região, e posteriormente os descendentes de italianos e portugueses (IBGE, Cidades, 2010).

A origem do nome da cidade deu-se pelo abatimento de um animal que a comunidade achava se tratar de um tigre, que aterrorizava as famílias e matava seus animais domésticos. O animal foi abatido às margens de um arroio, o que veio dar nome à Vila e posteriormente o nome do município. No entanto, o animal abatido era uma onça pintada (IBGE, Cidade, 2010).

Nos anos 1920, formou-se a Vila Tigre, pertencente ao município de Soledade, mais tarde Distrito de Sobradinho; a Lei Estadual 4.605, de 06 de novembro de 1963, elevou-o à condição de município.

O município tem população de 12.648 habitantes, sendo 6.384 homens e 6.264 mulheres, segundo os dados do Censo do IBGE de 2010. A densidade demográfica

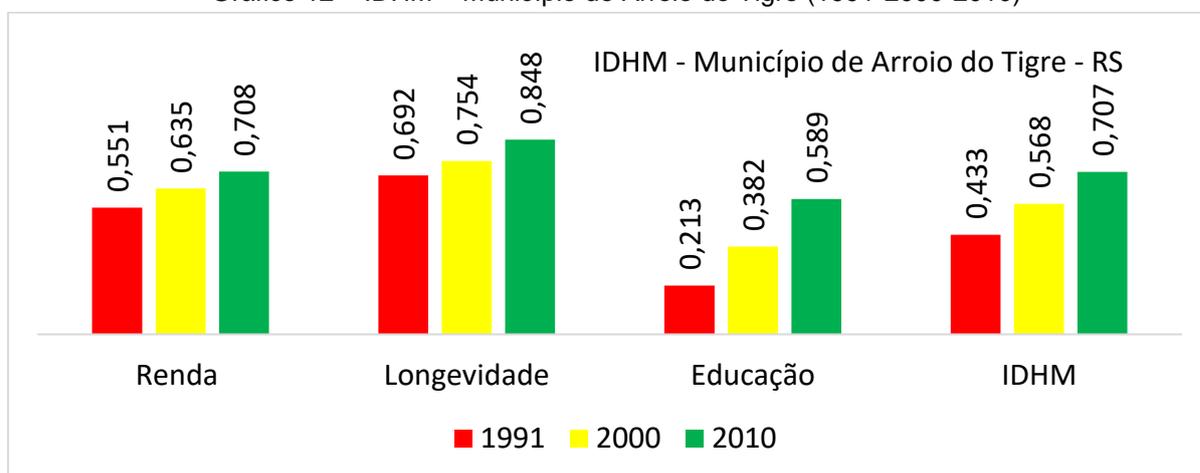
do município é de 39,74 habitantes por quilômetro quadrado, distribuídos em 319,22 km² de área total. Deste total, 5.962 pessoas vivem na área urbana e 6.686 na área rural, ou seja, 52,86% da população do município é rural.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é considerado alto, 0,707, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. A dimensão que mais contribuiu para elevação do índice foi a longevidade, seguido pela renda e, por fim, a educação. Semelhantemente ao município de Abelardo Luz-SC, a educação foi o índice que mais cresceu nas três últimas décadas.

A economia do município destaca-se pela produção de tabaco, feijão, milho e soja. Na safra 2014-2015, a produção de tabaco chegou a 8.887 toneladas, o que colocou o município em 1º lugar no *ranking* dos municípios produtores da região Centro-Serra e o 16º colocado no *ranking* estadual.

O tabaco é uma importante fonte de renda no município, são mais 2.600 famílias que trabalham em regime de agricultura familiar, atingindo 90% das propriedades locais, o que representa 57% dos valores produzidos nas propriedades, e para o município ele representa 70% do Produto Interno Bruto (PIB) (ARISE, 2014).

Gráfico 12 – IDHM – Município de Arroio do Tigre (1991-2000-2010)

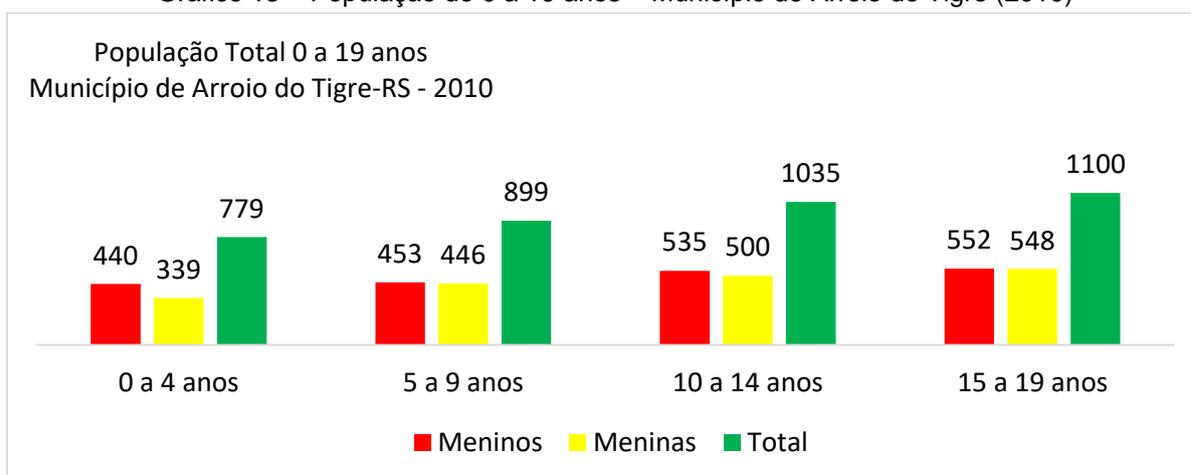


Fonte: IBGE.

A renda *per capita* média no município teve um crescimento de 165,16% nas últimas duas décadas; passou de R\$ 246,84, em 1991, para R\$ 415,31, e em 2010 chegou a R\$ 654,51. A proporção da população extremamente pobres caiu de 21,59% em 1991 para 3,28% em 2010; já a população pobre que era 49,32% em 1991, e caiu

para 10,38% em 2010. Com isso, o índice Gini⁷⁵, que mede a desigualdade, caiu de 0,51 para 0,47. Apesar destes indicadores positivos, o município ocupa o 15º lugar no *ranking* estadual e o 34º no *ranking* nacional de trabalho infantil. Segundo o Censo/IBGE/2010, são 972 crianças e adolescentes com idades entre 10 a 17 anos que trabalham, apontando números significativos quando comparado com a população residente na mesma faixa etária.

Gráfico 13 – População de 0 a 19 anos – Município de Arroio do Tigre (2010)

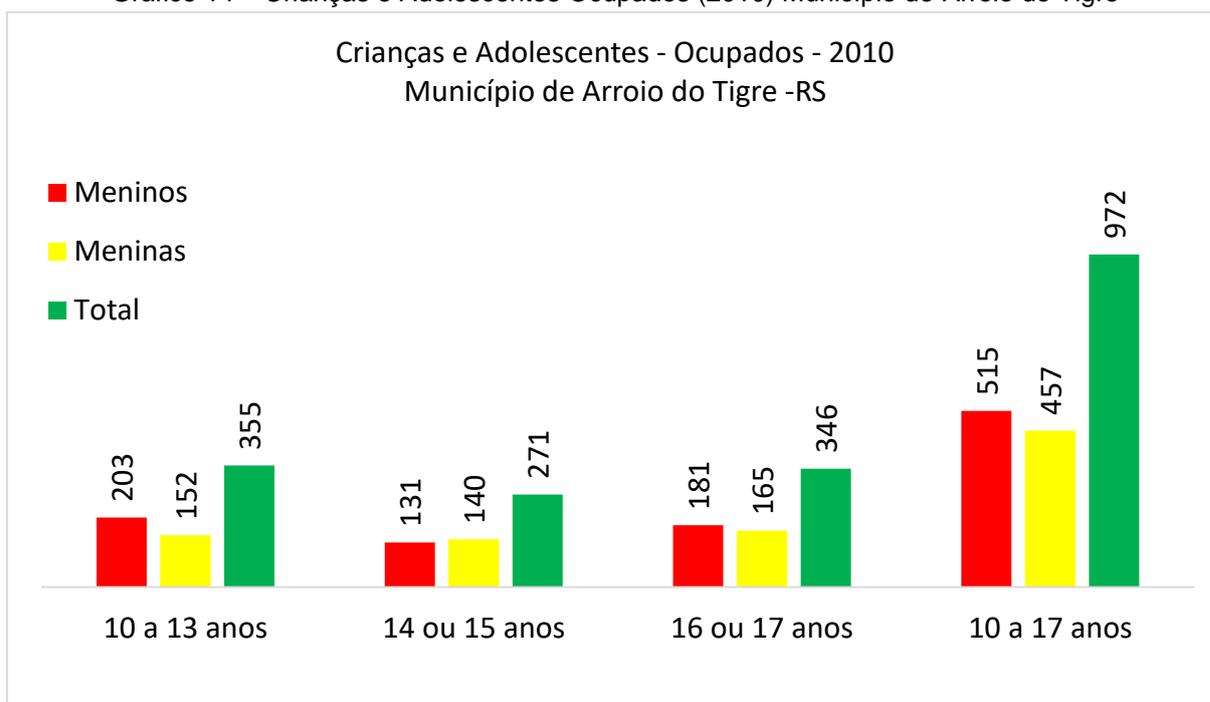


Fonte: IBGE.

A população rural de crianças e adolescentes do município é expressiva, totalizando 2.108 pessoas, o que representa 55,3%, e a população urbana é de 1.708 pessoas, representando 44,7% da população geral. Verifica-se que o maior número de crianças e adolescentes está na área rural, o que justifica a presença de maiores indicadores de trabalho infantil na agricultura.

⁷⁵ O índice GINI é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar. (IBGE, 2010)

Gráfico 14 – Crianças e Adolescentes Ocupados (2010) Município de Arroio do Tigre



Fonte: Censo/IBGE/2010.

Na comparação da taxa de ocupação de crianças e adolescentes do município com os índices nacionais, os dados destoam significativamente. Na faixa etária de 10 a 13 anos, a taxa de ocupação no município é de 42,1%, quando a taxa de ocupação geral no Brasil é de 4,5%; na idade entre 14 e 15 anos, a taxa de ocupação fica em 57,9%, e no Brasil 13,5%; na idade entre 16 e 17 anos, a taxa de ocupação no município ficou em 80,5%, e no Brasil 28,6%. Esses indicadores colocaram o município entre aqueles com alto índice de trabalho infantil, em especial no que tange à taxa de 10 a 13 anos considerada preocupante, uma vez que estão na idade em que é proibido qualquer tipo de trabalho.

A valoração dada ao trabalho, em especial na agricultura, é uma das resultantes dos altos índices de trabalho infantil. Vogt (1994, p. 141) explica que no cultivo do fumo “crianças a partir dos 5 anos de idade também participam da tarefa. [...] na zona rural é relativamente grande a evasão escolar no 2º semestre do ano e são frequentes as faltas sistemáticas dos alunos nos períodos em que a lavoura exige a sua presença”.

Para o Unicef, no município, o índice de adolescentes fora da escola na faixa etária de 15 a 17 anos é de 29,1%, o que representa 205 adolescentes. Corroborando estes indicadores, o Censo IBGE/2010 apontou um percentual significativo de adolescentes que trabalhavam e não estudavam na idade entre 16 e 17 anos, cujos

dados chegam a 154 adolescentes, representando 35% da população nesta faixa etária. Se verificar o Censo escolar 2015 do município, a matrícula no ensino médio que corresponde à faixa etária de 15 a 17 anos foi de 394 adolescentes apenas, considerando o total de matrículas em rede pública e privada (INEP, 2016).

A concentração do trabalho infantil no município é eminentemente rural, chegando a 70% dos casos registrados, e isso é um dos elementos justificadores dos percentuais de infrequência escolar, uma vez que no Brasil a educação foi centralizada nos centros urbanos, em especial o ensino médio, que nos pequenos municípios costuma ter apenas uma unidade escolar.

Quanto à remuneração, o Censo apontou que em 50,90% dos casos de trabalho infantil não recebem nada, o que representa 495 crianças e adolescentes sem remuneração. Já aqueles que trabalhavam com carteira assinada eram apenas 26 adolescentes com idades entre 16 e 17 anos (IBGE, CENSO, 2010).

O trabalho infantil no município de Arroio do Tigre vincula-se às modalidades que recorrem ao ideário de regime de economia familiar, justificador da exploração da mão de obra de crianças e adolescentes. Para Leme (2012, p. 151), “a natureza trabalho infantil realizado no campo requer o aprofundamento de referências que possibilitem a compreensão dos aspectos sociais que tornam essa forma de exploração uma das mais complexas a se combater”, sendo que a dimensão cultural é referendada como elemento principal que leva as famílias a utilizarem a mão de obra de crianças e adolescentes.

A pesquisa de Redin (2015) sobre família rural e produção do trabalho demonstra o desafio da compreensão da categoria trabalho infantil especialmente no campo.

Em Arroio do Tigre, de acordo com jovens rurais, a família sabe mediar e diferenciar entre trabalhos leves, que são aptos para uma criança realizar, de uma tarefa para um adolescente e para os adultos. Na concepção dos entrevistados, um trabalho leve envolve pouco esforço físico, tarefas que exigem pouco esforço corporal e são relativamente fáceis de realizar, como os afazeres da casa (serviços domésticos: lavar louça, buscar lenha, varrer a casa) e arredores do galpão, a lida com os animais (tocar e ordenhar as vacas, cuidar dos cavalos, tratar os terneiros, galinhas e porcos) e a tarefa de levar lanches e água para os adultos na roça. Por outro lado, o trabalho pesado refere-se àquele com necessidade de esforço físico para sua realização e com exposição ao sol, como as atividades relativas ao plantio, aplicação de agrotóxico, colheita e carregamento dos produtos agrícolas geralmente, atividades atribuídas aos adultos do sexo masculino. (REDIN, 2015, p. 239)

Ainda, na produção de tabaco, as famílias destacam que as tarefas leves são a semeadura nas bandejas, destruição das mudas no plantio e o recolhimento das folhas soltas após a colheita (REDIN, 2015). A clara exploração do trabalho da criança e do adolescente pelas famílias reforça a afirmação dos indicadores sociais sobre trabalho infantil apontados pelo IBGE. O ideário de ajuda e tarefa tem servido para muitas famílias utilizarem da mão de obra de crianças e adolescentes.

A realidade do trabalho infantil também neste município caracteriza-se por sua representação rural, e os dados são significativos em comparação aos indicadores nacionais nas mesmas faixas etárias.

Diante do contexto do trabalho infantil apresentado nos municípios de Abelardo Luz-SC e Arroio do Tigre-RS, considerando que ambos os municípios aderiram ao reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), pretende-se a seguir relacionar as experiências nas ações estratégicas adotadas para erradicação do trabalho de crianças e adolescentes.

5.2 O REORDENAMENTO DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS: CONTRIBUIÇÕES DAS EXPERIÊNCIAS LOCAIS

Os municípios pesquisados, Abelardo Luz e Arroio do Tigre, estão listados entre os municípios com maior incidência de trabalho infantil no Brasil, o que possibilitou a aderirem ao termo de aceite do reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no ano de 2013, com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Para a seleção dos municípios pesquisados, considerou-se três critérios iniciais: ter aderido ao reordenamento do PETI; estar entre os municípios com maior incidência de trabalho infantil; e preferencialmente uma aproximação no número populacional, neste sentido, selecionou-se os municípios de Abelardo Luz em Santa Catarina e Arroio do Tigre no Rio Grande do Sul.

O objetivo da pesquisa de campo tem como referência as práticas locais na execução do reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) considerando os cinco eixos estratégicos: informação e mobilização; identificação; proteção social; defesa e responsabilização; e monitoramento no contexto da

articulação interinstitucional das políticas públicas para a prevenção e erradicação do trabalho infantil.

Os instrumentos utilizados para a realização da pesquisa abarcaram: entrevistas e grupos focais com vistas a compreender as ações e procedimentos existentes para a erradicação do trabalho infantil no município.

Para realização das entrevistas, utilizou-se a técnica de entrevista em profundidade. Nela, o pesquisador deve ter um rico conhecimento no tema, para compreender, assimilar e explorar outras categorias de análise que possam surgir durante a entrevista.

Para Oliveira, Martins, Vasconcelos (2012), a utilização da técnica de entrevista em profundidade na “pesquisa qualitativa deve ser apreciada e valorizada, considerando a riqueza de informações que podem ser obtidas e a possibilidade de ampliar o entendimento dos objetos investigados através da interação entre entrevistados e entrevistador”.

As vantagens desta técnica estão na possibilidade de o entrevistador dar novos direcionamentos à entrevista sem seguir um padrão predeterminado, ter compreensão profunda das atitudes, valores e opiniões do entrevistado, bem como a possibilidade de transformar o ambiente da entrevista em diálogo, que possibilite as respostas mais seguras e honestas (DUARTE, 2005).

No município de Abelardo Luz/SC, a entrevista em profundidade foi realizada no dia 08 de agosto de 2016, na sede do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), com a coordenação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e assessoria técnica do Plano Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil. No município de Arroio do Tigre-RS, as entrevistas aconteceram no dia 17 de agosto de 2016, na Secretaria Municipal de Assistência Social, com a coordenação do PETI, uma assistente social e uma psicóloga do município. No dia 22 de agosto de 2016 foi realizada entrevista com a coordenação do Programa Alçando a Redução do Trabalho Infantil pelo Suporte à Educação (ARISE), em execução apenas neste município gaúcho. As entrevistas buscaram compreender as etapas de execução do reordenamento do PETI e a dinâmica do trabalho infantil e sua superação no município.

Além das entrevistas, foi realizado, no dia 09 de agosto de 2016, um grupo focal apenas com a Comissão Municipal do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

do município de Abelardo Luz-SC, pois o município de Arroio do Tigre-RS ainda não havia instalado a comissão intersetorial do PETI.

O grupo focal é caracterizado por entrevistas grupais, tendo por objetivo a comunicação e interação entre os sujeitos, com o objetivo de reunir informações que possam proporcionar a compreensão de percepções sobre determinado tema.

Grupo focal é técnica de pesquisa que coleta dados por meio das interações grupais ao se discutir um tópico especial sugerido pelo pesquisador. Como técnica, ocupa uma posição intermediária entre a observação participante e as entrevistas em profundidade. Pode ser caracterizado também como um recurso para compreender o processo de construção das percepções, atitudes e representações sociais de grupos humanos. (GONDIM, 2003, p. 151)

Neste sentido, participaram do grupo focal seis representantes da Comissão Municipal do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil de Abelardo Luz. O encontro durou aproximadamente quarenta minutos, e as discussões permearam em três temáticas: o trabalho infantil no município, papel da comissão do PETI e as ações do reordenamento do PETI, ocasião em que foi possível descobrir as percepções sobre a dinâmica do trabalho infantil e desafios para solucioná-lo.

5.2.1 Percepções sobre o reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no município de Abelardo Luz –SC

O município de Abelardo Luz aderiu ao cofinanciamento do reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no ano de 2014, e a partir do termo de aceite foram estruturadas as primeiras ações estratégicas do PETI.

Para a coordenação do PETI, inicialmente, a percepção dos dados apresentados pelo Censo/IBGE/2010 não era real, e houve de início uma contestação quanto aos critérios utilizados pelo IBGE, pois os gestores entendiam ser elevados os índices apresentados em proporção ao município.

A primeira ação foi a constituição de uma Comissão Intersetorial do PETI, com objetivo de acompanhar as ações estratégicas do Programa, cujas primeiras ações foram focalizadas na sensibilização sobre trabalho infantil, por meio de campanhas e capacitações das equipes técnicas.

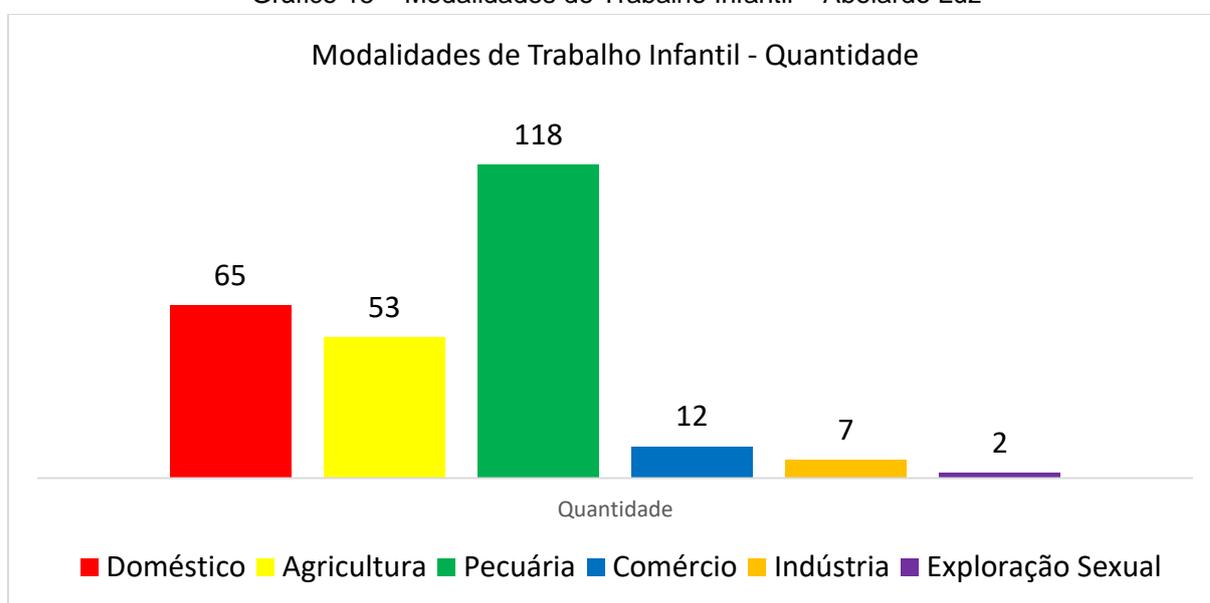
Contudo, a fase identificada como mais importante foi a construção do diagnóstico local do trabalho infantil, uma vez que os dados do IBGE não forneciam as informações necessárias à busca ativa de crianças e adolescentes.

Na entrevista, a coordenação do PETI e a assessoria técnica destacaram a importância e o processo de construção do diagnóstico, que ocorreu após a capacitação e sensibilização dos profissionais da saúde, assistência social, Conselho Tutelar e professores, que durante trinta dias, em junho de 2016, emitiram notificações de trabalho infantil.

Como experiência piloto, a Comissão Intersetorial do PETI desenvolveu um ciclo experimental de notificação do trabalho infantil. A atividade serviu como experiência para aprimorar o sistema de notificação integrada do trabalho infantil e coletar dados sobre a situação atual do trabalho infantil que pudessem precisar com maior detalhe as situações identificadas pelo IBGE em 2010. (ABELARDO LUZ, 2016)

Nesta experiência piloto, foram identificados 214 casos de trabalho infantil. Na percepção dos entrevistados, estes dados refletem os indicadores apresentados pelo IBGE, ou ao menos próximo dele, visto que, além de a experiência apresentar apenas trinta dias de teste, o trabalho infantil na região está situado também por questões sazonais, como período de plantio do fumo e soja, bem como atividades realizadas no verão, com a venda de picolés.

Gráfico 15 – Modalidades de Trabalho Infantil – Abelardo Luz



Fonte: Diagnóstico Trabalho Infantil: Abelardo Luz, 2016.

Além das notificações, foram realizados grupos focais com crianças, adolescentes, familiares atendidos pelos serviços socioassistenciais representativos das comunidades locais, agentes comunitários de saúde, professores e orientadores educacionais, trabalhadores da assistência social e representantes do sistema de

garantias de direitos da criança e do adolescente, com objetivo de levantar dados qualitativos sobre o trabalho infantil no município. Para os entrevistados, estes grupos focais foram imprescindíveis, pois trouxeram informações essenciais da dinâmica do trabalho de crianças e adolescentes no município.

A partir do diagnóstico, foi construído um fluxo de encaminhamento com a rede de atendimento que fosse capaz de atender às demandas locais conforme os equipamentos existentes, uma vez que o município é considerado de pequeno porte.

Como os maiores indicadores aparecerem em atividades rurais, a intenção é garantir a continuidade da escola em tempo integral que vem contribuído para atender às demandas de trabalho infantil, sendo como público prioritário, mas há a necessidade de acompanhar com mais afinco, uma vez que muito criança trabalham antes do horário de aula. Daí a necessidade de sensibilização das famílias. Também a partir do plano elencar estratégias de atendimento dos serviços socioassistenciais nas áreas rurais, que hoje são centralizadas. (Entrevista coordenação PETI)

Quando questionados sobre a existência de desafios em executar o planejamento apresentado no reordenamento do PETI, os entrevistados trouxeram informações importantes:

Os municípios não receberam capacitações e após a pactuação o município não sabia ao certo como e o que deveria realizar. [...] o reordenamento estimulou pelo cofinanciamento, mas o suporte técnico e o modelo apresentado é vazio, não propõem fluxos, não estrutura informações básicas de preparação inicial ao cumprimento das ações estratégicas. A experiência que o município desenvolveu foi por conta própria e compromisso dos profissionais que aqui trabalham, a assessoria foi fundamental para desenvolver ciclo completo, a iniciativa proposta aconteceu não porque o reordenamento orientou para tal ação, a experiência do município pode inclusive servir de exemplo. (Entrevista Coordenação do PETI e Assessoria Técnica)

Outra questão levantada pelos entrevistados foi a participação dos órgãos do sistema de justiça em todas as atividades realizadas no município. A participação ocorreu apenas uma vez com o representante do Ministério Público do Trabalho, e a ausência do Judiciário e do Ministério Público estadual demonstrou a incapacidade de se pensar em ações concretas quando da necessidade de se falar em responsabilizar a cadeia produtiva. De igual modo, a coordenação do PETI convidou os representantes da cadeia produtiva de maior expressão e onde foram identificados trabalho infantil, mas eles não compareceram às atividades realizadas.

Quando questionados sobre as próximas ações, os entrevistados demonstraram preocupação em relação ao encaminhamento da oferta de serviços

socioassistenciais e como seria feito o acompanhamento das famílias identificadas na notificação piloto, e também sobre a construção de um planejamento para o ano de 2017, principalmente pela possível mudança de governo local. Contudo, o entendimento final foi no sentido de que a comissão está fortalecida, os profissionais estão sensibilizados sobre o tema, e apesar das mudanças que poderão ocorrer na gestão do município, as ações já foram pactuadas nos conselhos, e com o envolvimento das equipes e da sociedade será dada continuidade ao planejamento.

Quanto ao grupo focal realizado com a Comissão Intersetorial do PETI, as percepções foram elencadas em três categorias: o trabalho infantil no município; o papel da Comissão Intersetorial do PETI e as ações do reordenamento do PETI. Inicialmente questionou-se ao grupo o conceito de trabalho infantil:

*Todo e qualquer tipo de atividade trabalhista realizada por criança.
É o trabalho não só relativo à idade como prevê a legislação, mas as que traz prejuízo a sua saúde, educação e lazer.
É o trabalho realizado nas ruas, em casa como doméstica, na lavoura. (Grupo focal)*

As falas então vinculadas muito a percepção das vivências após a realização das atividades de sensibilização dos profissionais sobre tema, incorporando a isso aspectos de como o grupo avaliava os indicadores apresentados pelo Censo do IBGE/2010. A primeira percepção foi a negação do reconhecimento dos dados apresentados, pois o trabalho infantil não se apresentava de forma visível. Conforme o depoimento dos participantes: *“A primeira visão foi negar; aonde estão estas crianças e adolescentes? Nós acabamos naturalizando, nós não enxergávamos como trabalho infantil, um pouco é por não estar em contato com as crianças e adolescentes trabalhadores”* (Participante da Comissão Intersetorial do PETI).

Para a Comissão do PETI, o maior desafio é a sensibilização tanto das famílias como dos profissionais sobre o trabalho infantil. *“[...] as famílias ainda têm visão distorcida do trabalho infantil, pois acreditam que é melhor trabalhar do que estar nas ruas, que quando crescer as meninas não saberão cuidar da sua casa. Ainda o que pesa mais é desnaturalizar o que está enraizado”* (Participante da Comissão Intersetorial do PETI).

A Comissão Intersetorial do PETI foi constituída em 2015, e atualmente os encontros ocorrem conforme as demandas de aprovação ou acompanhamento de ações, que em geral são mensais, envolvendo o planejamento, que neste ano focou

no diagnóstico de trabalho infantil. O grupo entendeu que a comissão tem papel fundamental no processo de erradicação do trabalho infantil, pois hoje a equipe que constitui esta comissão está muito envolvida e preparada sobre tema.

O terceiro eixo de diálogo no grupo focal tratou do reordenamento do PETI. O grupo compreende as mudanças da organização do PETI não mais como serviço de atendimento, mas como uma dimensão mais ampla de uma política integrada que compõe ações envolvendo capacitação, planejamento e responsabilização.

Contudo, foi apontado que além do processo de sensibilização, outros elementos são essenciais ao processo de prevenção e erradicação do trabalho infantil:

Levar ações do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV) para áreas rurais a partir de parcerias com as escolas.

Garantia de equipe suficientes que atendam às demandas nas políticas públicas, em especial as de assistência social;

Ampliação de atendimento de crianças e adolescentes não área urbana no SCFV, hoje trabalha no limite da capacidade atendendo 200 crianças e adolescentes.

Conscientizar, sem repreender, as famílias sobre trabalho infantil, sendo necessária a capacitação dos profissionais para pensar metodologias de abordagem. (Grupo Focal)

Por fim, o grupo trouxe um conjunto de ações que pretendem acompanhar e realizar, pois entendem ser fundamentais, como campanhas de caráter continuado e não apenas em períodos comemorativos; promoção da sensibilização das famílias, crianças e adolescentes, pois verificou-se que durante o diagnóstico os grupos focais trouxeram informações importantes e têm muito a colaborar para a erradicação do trabalho infantil no município; o fortalecimento de ações de cultura, esporte e lazer nas comunidade rurais e em especial nos assentamentos.

Uma das questões que pareceu preocupar o grupo foi a relativa à manutenção de tais ações, pois a maioria dos profissionais que estão nos atendimentos da política de assistência social e na comissão do PETI é contratada via processo seletivo e os contratos se encerram em abril de 2017.

A necessidade dos municípios de realizarem concursos públicos, em especial nas políticas de assistência social, é uma preocupação apontada por muitos profissionais que atuam nesta área, apesar de a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH) definir que as equipes dos Centros de Referência de

Assistência Social (CRAS) e do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) sejam compostas por profissionais concursados.

De acordo com Censo/SUAS (2014), 117.407 profissionais trabalham nos CRAS e CREAS, no entanto, o percentual de estatutários chega a apenas 35,1%, ou seja, 37.873 profissionais, o que reforça a necessidade de ação mais expressiva na garantia da manutenção destes profissionais, em especial quando se trata do CREAS que atua diretamente com direitos violados, pois a mudança de equipe traz prejuízos ao atendimento dos usuários.

5.2.2 Percepções sobre o reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no município de Arroio do Tigre-RS

O município de Arroio do Tigre aderiu ao reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil também no ano de 2014, a partir do termo de aceite, contudo, até o momento, não foi constituída a Comissão Intersetorial do PETI. Neste sentido, para fins da pesquisa, foram realizadas entrevistas com a coordenação do PETI, a psicóloga e a assistente social do município, que estão mais envolvidas nas ações pactuadas com MDS.

Quanto aos indicadores apresentados no Censo/IBGE/2010, as entrevistadas relataram que os gestores acharam elevados os dados, e questionaram a pesquisa realizada, pois o entendimento é que no município não teriam tantos casos de trabalho infantil.

Apesar das contradições, município não realizou nenhum diagnóstico local sobre trabalho infantil, nem mesmo o Plano Municipal de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. Contudo, quando identificados casos de trabalho infantil, há uma ficha de notificação e encaminhamento, que congrega ações integradas entre conselho tutelar, saúde, educação e assistência social.

Para as entrevistadas, a condição determinante do trabalho infantil no município são os fatores culturais em razão da importância e significado do trabalho para as famílias rurais. No entanto, nas falas das entrevistas sobre o tema trabalho infantil, foi registrado que não há muitos casos, atualmente, e justificam o trabalho infantil:

O dado do IBGE não condiz com a realidade, a pesquisa pode ter ocorrido no período de colheita do fumo.

E difícil que as famílias não utilizem a mão de obra infantil, porque se o adolescente não trabalhar vai fazer o quê?

Há uma diferença de trabalho infantil e tarefa, a tarefa é lavar a louça, ajudar na casa, amassar o fumo com certa idade, mas com dezesseis anos já pode trabalhar. (Entrevista da Equipe técnica)

A exploração da mão de obra de crianças e adolescente por vezes é mascarada, misturando-se conceitos de ajuda/tarefa e trabalho, e por esse motivo definir com clareza estas duas categorias se torna fundamental. Neste sentido, para Custódio (2006, p. 106), “a utilização do trabalho da criança e do adolescente, como uma forma de ajuda à família, sobrepõe dinâmicas diferenciadas, explicando como se fossem iguais”.

A tarefa constitui-se na própria construção de desenvolvimento da criança e do adolescente em seu processo de socialização, “não se trata especificamente de ajuda, mas sim de efetiva responsabilidade, de acordo com suas condições de desenvolvimento físico e psicológico, a qual a criança e o adolescente podem assumir” (CUSTÓDIO, 2006, p. 106), e por isso ela pode apresentar uma linha tênue com a exploração do trabalho. Portanto, fica claro definir que o trabalho de crianças e adolescentes são todas atividades antes dos limites legais vigentes e que importam em prejuízo à sua saúde, desenvolvimento, educação, moral e implica a supressão do direito à liberdade e ao lazer.

As famílias e a equipe técnica do município têm recebido capacitações das agentes agrícolas do setor de produção do tabaco, do Centro de Referência de Saúde do Trabalho (CEREST) e atividades realizadas pelo Programa ARISE.

No que tange ao reordenamento do PETI, foram realizadas as primeiras ações no município, que é o processo de sensibilização, envolvendo palestras sobre o tema trabalho infantil, banners e folders para divulgar nas escolas e passeatas no dia internacional de combate ao trabalho infantil.

A dificuldade na execução das demais ações do reordenamento está na ausência de clareza das cinco dimensões, pois considera-se que o governo estadual tem sido omissivo no seu dever, que é assessorar, dar o suporte necessário à execução das ações; quando há dúvidas, as questões são direcionadas ao MDS. De igual modo, os órgãos do Sistema de Justiça não integram este processo; houve apenas uma visita técnica do Ministério Público do Trabalho em razão da adesão ao reordenamento.

O município conta com uma equipe mínima na política de assistência social, em sua maioria concursada, o que na percepção das entrevistas garante a manutenção das ações, mesmo com a mudança de gestão.

Percebe-se que o desafio de planejamento efetivo na execução do reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil está também alinhado às ações executadas pelo Programa Alcançando a Redução do Trabalho Infantil pelo Suporte à Educação (ARISE)⁷⁶, presente no município deste 2012.

O programa ARISE está estruturado em três dimensões: redução do trabalho infantil através da melhoria da educação; oportunidade e conscientização; aumento do empoderamento econômico em comunidades-alvo produtoras de tabaco e o aperfeiçoamento do marco regulatório para a eliminação do trabalho infantil e a promoção da educação.

No município de Arroio do Tigre, o programa atende aproximadamente 600 crianças e adolescentes com idades entre 6 e 18 anos, por meio de atividades de contraturno, na oferta de oficinas de artes, cultura, esporte, educação ambiental, informática e idiomas, em especial para crianças e adolescentes com idades de 10 a 13 anos. Para o atendimento dos adolescentes com idade entre 14 a 17 anos, foi criado o Centro de Formação Técnica do Jovem Rural, com objetivo de ensinar tecnologias agrícolas inovadoras, com ênfase em agricultura orgânica e sustentável. Para as mulheres que trabalham na fumicultura, foram ofertados cursos de inclusão produtiva, possibilitando a diversificação da renda (ARISE, 2014).

Para a coordenadora do Programa ARISE, o processo de sensibilização das famílias, técnicos agrícolas e professores foi fundamental, *“hoje os profissionais já sabem dos limites de idade mínima para o trabalho, suas causas e consequências, o processo de sensibilização foi necessário inclusive para aceitação do programa e retirada de crianças e adolescentes do trabalho infantil”*.

O programa ARISE executará suas ações até o ano de 2018 em Arroio do Tigre

[...] talvez o principal desafio seja criar condições de sustentabilidade das ações do programa. Neste meio tempo, outro ponto fundamental é sistematizar todo conhecimento gerado para que sirva como um modelo para

⁷⁶ ARISE é uma iniciativa conjunta da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Japan Tobacco International (JTI) e Winrock International. Foi desenvolvida com o envolvimento de governos federais, parceiros sociais e comunidades produtoras de tabaco. É um programa para ajudar a prevenir e eliminar o trabalho infantil em comunidades produtoras de tabaco em que a JTI desenvolve suas atividades.

outros municípios que venham a precisar implementar ações que visem à erradicação do trabalho infantil em comunidades de agricultura familiar. (GOULART, 2015, p. 4)

Segundo a coordenação do Programa, verificou-se nestes quatro últimos anos os avanços foram positivos, não há dados concretos sobre trabalho infantil no fumo em Arroio do Tigre, pois nunca foi realizado um diagnóstico sobre o tema, mas a percepção sobre trabalho mudou, e agora famílias, crianças e adolescentes dialogam sobre o assunto.

Um estudo realizado pelo Núcleo de Pesquisa Social (NUPES) da Universidade Santa Cruz do Sul avaliou o impacto do Programa ARISE e apontou que, para 56,9% das famílias atendidas, o programa serviu para mudar a percepção do trabalho infantil. (ARISE, 2016)

As ações de erradicação do trabalho infantil no município têm forte destaque pelas atividades promovidas pelo programa ARISE. Contudo, suas ações têm como foco o trabalho infantil na cultura do tabaco, e no município há outros casos de trabalho infantil identificados pelo IBGE, como comércio e serviços, bem como pecuária, atividades não atendidas pelo programa.

Daí a necessidade de ações do reordenamento do PETI que supram estas outras demandas que estão fora do alcance do programa ARISE.

Verificadas as duas experiências executadas no município de Abelardo Luz e Arroio do Tigre, conclui-se que, de um lado, as ações de erradicação o trabalho infantil têm forte influência por comprometimento governamental e pouco envolvimento do setor privado, em especial da cadeia produtiva, ao inverso no município de Arroio do Tigre, onde o envolvimento das ações para erradicação do trabalho infantil é gerado pela cadeia produtiva e organismo internacional, apesar do envolvimento do setor público municipal, em especial da educação, às ações promovidas.

Portanto, entende-se que a erradicação do trabalho infantil é um processo que congrega uma efetiva política pública governamental, com traçados metodológicos claros, planos definidos e protocolos de pactuação envolvendo a cadeia produtiva para assumir a responsabilidade neste processo.

Além disso, os governos estaduais, em compromisso pactuado com governo federal no reordenamento do PETI, têm aparecido como meros figurantes, conforme destacam ambos os municípios.

Considerando os dados levantados na pesquisa de campo, obtiveram-se subsídios importantes que contribuíram na construção de descritores para cada um dos eixos do reordenamento do PETI, bem como na construção de fluxos que possam dar conta de atender à realidade dos municípios brasileiros.

5.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOASSISTENCIAIS PARA A PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL: MECANISMOS DAS AÇÕES ESTRATÉGICAS DO PETI

Um dos grandes desafios apresentados pelos municípios que aderiram ao reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foi planejar as ações para cada um dos cinco eixos estratégicos definidos nas Resoluções 08/13 e 13/13, que envolvem: informação e mobilização; identificação; proteção social; defesa e responsabilização; e monitoramento. Avaliando as propostas apresentadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)⁷⁷, nota-se que a maioria dos municípios consegue estabelecer ações mais concretas no campo da sensibilização. No entanto, é necessário articular o conjunto de ações estratégicas integradas para que ocorra a efetiva prevenção e erradicação do trabalho infantil.

5.3.1 Informação e mobilização

O primeiro estágio das ações estratégicas do reordenamento do PETI é a promoção de atividades que levem informações aos atores do sistema de garantia de direitos, famílias, crianças e adolescentes, empresas, e comunidade em geral sobre o tema. Essa informação deve considerar como resultante a sensibilização destes que passam a ser protagonistas no processo de erradicação do trabalho infantil.

O MDS sugere nessa etapa a formação de um grupo de trabalho e de uma agenda intersetorial; realização de audiência pública; realização de oficinas e seminários em escolas, nas unidades básicas de saúde, pontos de cultura, sindicatos, organizações não governamentais, elaboração de cartazes, folders, cartilhas.

O processo de sensibilização constitui-se de etapas contínuas e não apenas em datas específicas, como o dia 12 de junho “dia internacional de prevenção e

⁷⁷ Em maio de 2016, com a mudança de governo federal, houve uma reforma ministerial onde o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) agregou o Ministério de Desenvolvimento Agrário, passando a ser denominado de Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

erradicação do trabalho infantil”, daí a importância da Comissão Intersetorial do PETI planejar uma agenda de ações que tenham foco definido, e para isso é necessário conhecer quais as atividades de trabalho infantil existem no município.

Quanto à audiência pública, a proposta do MDS está vinculada a uma dimensão de responsabilização e pactuação, no entanto, ela deve ocupar outro espaço para além deste, em especial o diálogo e a construção de redes de mobilização para enfrentamento do tema. Neste sentido, propõe-se um modelo de audiência pública para o enfrentamento à exploração do trabalho infantil a partir do envolvimento das instituições públicas e das organizações da sociedade civil, bem como a participação mais ativa da comunidade na proposição de alternativas que produzam maior efetividade nas políticas públicas.

Dessa forma, a realização de audiências públicas locais tem função estratégica para ampliar o envolvimento de organizações públicas e privadas nas atividades de identificação do trabalho infantil; discutir e estabelecer estratégias e ações comuns de identificação do trabalho infantil e fortalecer a reflexão sobre temas habitualmente controversos, com especial atenção para os mitos do trabalho infantil; a implementação de um sistema de notificação integrado dos casos de trabalho infantil e as responsabilidades decorrentes da omissão de notificação dos casos conhecidos; a definição de responsabilidades, prazos e ações para identificação e encaminhamento do trabalho infantil e a elaboração do diagnóstico local sobre trabalho infantil.

É preciso lembrar que a audiência pública é um instrumento de participação popular e visa essencialmente à discussão e à reflexão sobre determinado tema. Daí a necessidade de garantir o direito de voz e participação a todos os presentes, incluindo pessoas da comunidade, organizações não governamentais, sindicatos, fóruns temáticos, órgãos da administração pública etc.

O sucesso da audiência pública depende necessariamente da capacidade de articulação interinstitucional e intersetorial incluindo diretamente todos os órgãos da administração pública local envolvidos no tema, bem como os demais atores do sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente, fóruns e comissões de erradicação do trabalho infantil, conselhos gestores, ONGs e comunidade.

Em regra, a audiência pública não tem caráter deliberativo. Contudo, suas decisões e encaminhamentos devem servir de base para as deliberações no âmbito

dos Conselhos Gestores e nas práticas estabelecidas na gestão das políticas públicas. Havendo ambiente político, é possível regulamentar mediante lei municipal a realização periódica das audiências públicas fazendo incidir caráter deliberativo sobre suas decisões. No entanto, deve-se cuidar para não sobrepor o papel realizado pelas Conferências de Direitos da Criança e do Adolescente.

Os resultados da audiência pública servem como importante subsídio para as etapas seguintes (elaboração do diagnóstico, implementação do sistema de notificação e encaminhamento, reordenamento e implementação dos fluxos). A construção de uma ação regular de audiências públicas tende a garantir a articulação interinstitucional, bem como estabelecer mecanismos complementares de controle social sobre as políticas públicas.

Esta primeira etapa do reordenamento é fundamental, pois qualifica todas as demais ações. A simples panfletagem ou colação de cartaz sobre o tema surte pouco efeito, portanto é preciso promover espaços de discussões, conhecer a realidade vivenciada por crianças, adolescentes e suas famílias, planejar coletivamente ações que deem conta de superar o trabalho infantil nas suas diversas formas.

5.3.2 Identificação do trabalho infantil

O grande desafio do processo de erradicação do trabalho infantil nos municípios é identificar qualitativamente as crianças e os adolescentes trabalhadores, pois os dados do IBGE e PNAD trazem apenas dados quantitativos. Para o MDS, três elementos são essências para essa identificação, o registro no CadÚnico⁷⁸, a busca ativa e o diagnóstico pela vigilância socioassistencial, mas não há indicações de como realizá-los.

Primeiro importa destacar que o número de registro de casos de trabalho infantil no CadÚnico é muito pequeno, não é uma prática usual dos profissionais em registrar esta informação, até mesmo porque o CadÚnico vinculada as necessidades de inclusão aos programas sociais, e o trabalho infantil nem sempre está vinculado à dimensão econômica.

⁷⁸ O Decreto 6.135, de 26 de junho de 2007, regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Ele funciona como um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda. É utilizado, obrigatoriamente, para a seleção de beneficiários e para integração de programas sociais do governo federal.

A vigilância socioassistencial, segundo a NOB/SUAS (2012), constitui-se “na produção e disseminação de informações, possibilitando conhecimentos que contribuam para a efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, fortalecendo a função de proteção social do SUAS”, considerando que a maioria dos municípios são de pequeno porte I, e quem rege a gestão da política de assistência social é constituída em média por três profissionais, psicólogo, assistente social e gestor, para atender a todas as demandas dos serviços de proteção social especial além do gerenciamento da política pública.

O terceiro elemento é a busca ativa, que constitui processo essencial na identificação de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, a partir das equipes existentes no município.

Para processo de identificação de trabalho infantil, a elaboração de um diagnóstico local sobre identificação, notificação e encaminhamento dos casos de exploração do trabalho infantil no município é requisito indispensável para uma gestão eficiente da política de prevenção e erradicação do trabalho infantil.

Um diagnóstico não se reduz apenas a uma mera ferramenta gerencial, mas, além disso, proporciona uma excelente oportunidade de fortalecimento da articulação interinstitucional, na sensibilização dos atores sociais e na melhoria do enfoque das políticas públicas locais que em sua generalidade às vezes não alcançam ações mais concretas e específicas para garantir a plena erradicação do trabalho infantil.

Ter um diagnóstico específico sobre o tema do trabalho infantil não implica desconsiderar a importância da elaboração de um diagnóstico mais amplo que cuide das questões mais gerais dos direitos de crianças e adolescentes no âmbito do município.

De todo modo, a construção do diagnóstico sobre trabalho infantil serve também como elemento propulsor para a construção de uma cultura de gestão de políticas públicas a partir de dados concretos da realidade e adaptado à diversidade e características peculiares de cada município.

É preciso ressaltar que um diagnóstico não deve somente centralizar as informações sobre a realidade integrando dados gerais sobre crianças e adolescentes, mas elaborar um mapeamento descentralizado de modo a alcançar a diversidade econômica, política, social e cultural existente em cada localidade do município.

A proposta que se apresenta visa contribuir com orientações simples, mas que poderão ter real utilidade na condução deste amplo processo de gestão e descentralização das políticas pública, na qual a participação da comunidade como protagonista é fundamental.

O município precisa ser visto como uma unidade complexa e dinâmica, constituído por características de diversidade ética, cultural, religiosa, econômica e política. É preciso superar as visões discriminatórias e estigmatizantes que tendem a produzir visões distorcidas sobre a realidade, prejudicando a real compreensão das dinâmicas locais. A construção de um diagnóstico que leve em consideração as potencialidades e as alternativas para a superação das fragilidades existentes tende a qualificar as práticas e estratégias de gestão existentes em âmbito local.

A produção do diagnóstico constitui evento cíclico que deverá se repetir de maneira integrada e articulada entre as instituições periodicamente. Por isso, é necessário pensar a dimensão temporal dentro da real capacidade de operacionalização das instituições integrantes de todo o processo.

Neste contexto, resta destacar a importância dos processos avaliativos na condução do diagnóstico e também dos seus resultados, proporcionando possibilidades de aprimoramento e melhoria na eficiência de tais processos.

Um adequado diagnóstico do trabalho infantil deve levar em consideração pelo menos três ciclos de ações, envolvendo: identificação de fontes e bases de dados, estudo das bases locais de dados sobre trabalho infantil e a análise das práticas locais de encaminhamento dos casos de trabalho infantil.

O primeiro ciclo corresponde à identificação das fontes e bases de dados, pois esta é a primeira etapa de planejamento para construção do Mapa Preliminar de Focos sobre Trabalho Infantil, que deverá conter ao menos, a relação de fontes, ou seja, a relação das instituições que possuem dados de registro sobre trabalho infantil no município, síntese dos dados e informações dos casos de trabalho infantil e os dados estatísticos oficiais sobre trabalho infantil no município.

É preciso reconhecer que de algum modo existem informações, organizadas ou dispersas, a exemplo dos registros no Conselho Tutelar, Sistema de Notificação da Saúde (SINAN), Cadastro Único de Benefícios (CadÚnico), sobre trabalho infantil no município. O primeiro desafio é identificar as potenciais fontes de informação sobre o tema. Sem dúvida, a melhor forma de levantamento das informações é através de

visita e contato direto com os atores ou gestores responsáveis pela área. Há instituições que por suas competências legais tendem a registrar os casos de trabalho infantil.

Neste primeiro passo de ação diagnóstica, é preciso preparar prévia e objetivamente quais as informações que se pretende coletar, pois a diversidade das práticas institucionais e dos próprios registros pode comprometer os resultados. Seria especialmente útil considerar seus aspectos quantitativos e qualitativos.

É importante identificar também os principais setores de atividade econômica, que por suas características possam fazer uso da mão de obra de crianças e adolescentes, com especial atenção às atividades ligadas à agricultura, pecuária e pesca. Um caminho interessante é o contato com os sindicatos de trabalhadores e/ou centrais sindicais que possam de alguma forma fornecer informações sobre trabalho infantil nas cadeias produtivas das atividades econômicas que representam.

O contato direto com o CREAS e o CRAS é indispensável para a composição de um quadro geral de informações sobre trabalho infantil no município, uma vez que essas unidades têm em seu cotidiano o conhecimento sobre os casos que atendem. As universidades podem disponibilizar, quando existentes, pesquisas e estudos que certamente enriquecerão as informações sobre o tema.

Realizada a fase de coleta de informações, o desafio é a sistematização para a composição do Mapa Preliminar de Focos sobre Trabalho Infantil, que servirá de instrumento para identificar atuais ou futuras ocorrências no mesmo setor de atividade econômica. É importante que no Mapa Preliminar de Focos sobre Trabalho Infantil defina-se a composição do mapa territorial de modo a identificar as comunidades, bairros ou regiões do município com maior incidência do trabalho infantil e suas modalidades.

O segundo ciclo pode envolver a ampliação da base de conhecimento sobre os sistemas locais de identificação do trabalho infantil e suas metodologias com a realização de workshops, pois é comum as instituições locais desconhecerem as estratégias atualizadas de atuação de cada órgão do sistema de garantias de direitos e da rede de atendimento. A realização de workshops pode envolver a apresentação dos resultados das ações realizadas do diagnóstico com a apresentação do Mapa Preliminar de Focos sobre Trabalho Infantil, oportunizar às instituições da Rede de Atendimento e do sistema de garantias de direitos a apresentação das suas

estratégias institucionais para identificação do trabalho infantil, esclarecer aos participantes sobre as metodologias utilizadas para identificação do trabalho infantil, considerando a demanda espontânea ou induzida junto às instituições.

Este ciclo deve organizar previamente a programação – considerando a importância da participação das instituições do sistema de garantias de direitos que tem atribuições legais para a identificação do trabalho infantil, tais como Conselho Tutelar, Ministério Público, Ministério Público do Trabalho, Fiscalização do Trabalho dentre outros, gestores municipais, de educação, saúde e assistência social, entidades e movimentos sociais – elemento fundamental para a continuidade das ações futuras de integração dos sistemas de notificação e encaminhamento.

Também é importante a capacitação da rede de atendimento e dos operadores do sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente. Além das exposições apresentadas pelas instituições, é importante valorizar a presença dos participantes, oportunizando espaço para intervenção e questionamentos.

O terceiro ciclo envolve a análise das práticas locais de encaminhamento dos casos de trabalho infantil. Além das dificuldades locais de identificação do trabalho infantil, em especial aqueles considerados piores formas, são frequentes as limitações na compreensão sobre as possibilidades de encaminhamentos que devem ser realizados nos casos constatados de trabalho infantil.

Embora os dados ainda apontem para um número pouco significativo de comunicações diante do contexto geral de crianças e adolescentes trabalhadores no Brasil, percebe-se que as instituições e a própria comunidade já internalizaram a prática de comunicação, principalmente ao Conselho Tutelar, dos casos de trabalho infantil, e muitas vezes transformando o Conselho Tutelar na porta de entrada da política de atendimento, subvertendo a própria lógica do sistema de garantias de direitos que o estabelece como ator da política de proteção aos direitos da criança e do adolescente.

A falta de definição de fluxos institucionais internos de encaminhamento dos casos de trabalho infantil principalmente na rede de atendimento tem agravado este processo. Além disso, há dificuldade para os próprios operadores do sistema de garantias de direitos em compreender quais os encaminhamentos devem ser realizados em cada caso.

A realização deste terceiro ciclo deve permitir a apresentação dos resultados e dos procedimentos institucionais mais comuns de encaminhamento dos casos de trabalho infantil, universalizar a compreensão sobre as ações de encaminhamento dos casos de trabalho infantil no sistema de garantias de direitos e na rede de atendimento e promover a articulação interinstitucional dos encaminhamentos realizados nos casos de trabalho infantil.

A construção dos três ciclos no âmbito da política municipal de prevenção e erradicação do trabalho infantil destina-se a fornecer subsídios para construção de um Sistema Integrado de Notificação e Encaminhamento, de modo que as instituições possam conhecer as demais práticas organizacionais e fortalecer as estratégias de identificação e encaminhamento dos casos de trabalho infantil. Por isso, é imprescindível a participação das instituições da rede de atendimento para que se possa compreender os fluxos da rede de atendimento à criança e ao adolescente, em especial a assistência social, a saúde e a educação. E também as organizações integrantes do sistema de garantias de direitos.

Em todas as etapas dos três ciclos, a participação popular é muito importante, seja para oferecer olhares diferentes dos habitualmente traçados pelos gestores, seja para legitimar e fortalecer o processo de participação cidadã. Por isso, a construção de uma metodologia que seja efetivamente participativa é um dos desafios que a equipe deve enfrentar ao realizar a mediação dos processos. Simplificação da linguagem, postura receptiva e laços de solidariedade são princípios que inspiram e motivam a participação. A metodologia deve considerar também a realização de atividades dinâmicas que possibilitem outras formas de expressão e participação.

A mobilização prévia e a articulação interinstitucional para a realização de todo o diagnóstico dependem da capacidade de sensibilização dos protagonistas do processo. É preciso vencer barreiras e superar preconceitos; mas também é preciso flexibilidade e abertura na condução de todo o processo.

A elaboração de documentos oficiais resultantes dos três ciclos não é atividade meramente formal, antes de tudo caracteriza-se como elemento de continuidade entre cada um dos ciclos e também tem o resultado desejável para demonstrar aos participantes que a realização do diagnóstico apresenta resultados concretos.

5.3.3 Proteção social

A proteção social, como ação estratégica proposta pelo reordenamento do PETI, corresponde às ações integradas entre serviços da política de assistência social e demais ações da rede proteção integral à criança e ao adolescente. A recomendação do MDS neste sentido estabelece os encaminhamentos para atendimento de crianças e adolescentes retirados do trabalho, para serviços de saúde, educação e assistência social, e suas famílias para os programas de inclusão produtiva, bem como mobilização de ações para aprendizagem.

Identificados os casos de trabalho infantil, o processo de encaminhamento no âmbito da política de assistência social é o referenciamento da criança/adolescente e sua família no Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), que procederá o acompanhamento familiar por no mínimo três meses, com vistas a contribuir para a imediata retirada da criança/adolescente do trabalho. Nos municípios onde não houver o PAEFI, a responsabilidade será da equipe técnica de proteção social especial vinculada à gestão do SUAS no município (BRASIL, NORMA OPERACIONAL BÁSICA –SUAS, 2012).

Após essa etapa, a criança/adolescente e sua família devem ser encaminhadas à Proteção Social Básica, que tem um papel fundamental na prevenção de reincidência da prática de trabalho infantil, em especial no contexto do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Além disso, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para crianças e adolescentes deve atender com prioridade àqueles que foram retirados do trabalho infantil e foram contrarreferenciados a um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) (BRASIL, TIPIFICAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS SOCIOASSITÊNCIAIS, 2009).

Cabe destacar que este encaminhamento ocorre dentro da política de assistência social, mas poderá também a criança/adolescente ser atendida em outras políticas públicas, como a educação em tempo integral, atividades esportivas e culturais fornecidas pelas políticas municipais.

Também deve ocorrer a avaliação quanto ao acesso aos benefícios socioassistenciais, pois o Decreto Presidencial 8.794, de 29 de junho de 2016, estabelece que as famílias retiradas da condição de trabalho infantil e que se enquadram aos critérios do Programa Bolsa Família receberão os valores correspondentes a R\$ 39,00 por criança e R\$ 46,00 por adolescente. Caso não se

enquadre nesse critério, valor de repasse às famílias é de R\$ 25,00 a R\$ 40,00 por criança e adolescente retirado do trabalho, conforme o tamanho do município.

Duas ponderações destacam-se neste contexto. A primeira, é referente à exclusão da condicionalidade da frequência obrigatória de crianças e adolescente retirada do trabalho nas atividades de contraturno do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), passando a definir enquanto categoria apenas participação; a alteração foi dada pela Portaria do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) n. 134, de 28 de novembro de 2013. Entende-se que as atividades de contraturno é uma garantia que a criança ou adolescente naquele momento está protegida das formas de exploração do trabalho infantil, e pode desenvolver suas potencialidades nas oficinas promovidas pelo SCFV. A necessidade de retorno à frequência como obrigatória entende-se com fundamental ao processo de erradicação do trabalho infantil e como forma de garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

É preciso também que as políticas de atendimento alcancem crianças e adolescentes que vivem nas áreas rurais, pois atualmente poucas são as experiências existentes neste sentido. No Brasil, optou-se por centralizar os serviços públicos, e em regra crianças e adolescentes de comunidades rurais não têm as mesmas oportunidades em participar das políticas públicas, restando-lhes apenas o atendimento na política de educação. Este tema foi debatido durante a audiência pública realizada em Brasília, no dia 13 de junho, pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias, em menção aos 26 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, e trouxe informações importantes, segundo a avaliação do presidente do CONANDA.

As crianças do campo, indígenas, das periferias, negras e das famílias empobrecidas são as que sofrem, mais duramente, a não efetivação da proteção integral pela ação do Estado, da família e da sociedade. Nas últimas décadas, mais de 37 mil escolas rurais foram fechadas. Não podemos admitir que neguem o direito à educação a crianças e adolescentes. As realidades de crianças e adolescentes do campo, em particular das famílias integrantes de movimentos populares, têm sido pouco observadas pelas organizações de defesa e promoção e direitos infanto-juvenis. Nós percebemos que a agenda agrária não foi prioridade nem mesmo do Conanda e nem da agenda pública dos ministérios e setores específicos nos últimos anos. A reforma agrária não foi prioridade, isso impacta diretamente na vida de crianças. A questão do campo é um déficit histórico. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016)

As experiências dos municípios pesquisados apontam nesse sentido. O município de Arroio do Tigre atende a uma demanda específica, e pode ser um exemplo a ser adotado em outros municípios.

A segunda ponderação refere-se aos valores dos benefícios de transferência de renda, insuficientes para qualquer possibilidade de promover as condições essenciais de subsistência, apesar de os dados de trabalho infantil apresentarem significativo número de crianças e adolescentes que trabalham e não recebem nada, ainda há muitas famílias que buscam na mão de obra dos filhos a complementação da renda familiar, daí a necessidade de serem garantidos valores que possam ser capazes de transformar tal realidade.

De igual modo, o Comitê da Convenção dos Direitos da Criança, no relatório ao Brasil em 2015, no item 81, elogiou as ações para a erradicação do trabalho infantil considerando no contexto global. Mas trouxe preocupações no que tange ao número ainda significativo de trabalho infantil na faixa etária de 5 a 9 anos, em especial nas suas piores formas. Também destacou a preocupação com a ausência de programas específicos ou medidas destinadas a crianças na faixa de idade de 10 a 15 anos (ONU, 2015).

Neste sentido, a erradicação do trabalho infantil envolve o estabelecimento de estratégias que atendam às demandas vinculadas às condições econômicas e também culturais, em especial aquelas situações como as de regime de economia familiar, trabalho doméstico e informal, que resultam em desigualdades sociais e geram condições de vida precarizadas (BRASIL, PNAS, 2004).

É preciso construir um alcance ampliado da noção de precarização da vida para além da renda, incluindo, por exemplo: tempo de informalidade; idade dos chefes da família; incidência de filhos menores de 14 anos; incidência de doenças crônicas na família e de deficiências; acesso a crédito; incidência do custo de transporte no orçamento doméstico; qualidade do acesso a serviços/atensões de saúde pelos membros da família; qualidade do acesso à habitação; padrão de convivência familiar; incidência de mortalidade infantil, juvenil e materna. (SPOSATI et al., 1998, p. 65)

Portanto, o processo de erradicação do trabalho infantil deve ser coletivo e os municípios têm papel fundamental em envolver as comunidades e agentes públicos na construção de ações e políticas públicas que superem as violações aos direitos de crianças e adolescentes, garantindo o atendimento integral articulado com as políticas públicas de proteção social.

5.3.4 Defesa e responsabilização

O eixo defesa e responsabilização proposto no reordenamento estabelece como diretrizes as ações articuladas com as Superintendências, Gerências e Agências Regionais do Trabalho e Emprego para fomento das ações de fiscalização, com o Poder Judiciário e Ministério Público, para garantir a devida aplicação de medida de proteção para crianças e adolescentes e suas famílias em situação de trabalho infantil e contando com os conselhos tutelares para garantir a aplicação de medidas protetivas.

Os órgãos do sistema de justiça são fundamentais para o processo de erradicação do trabalho infantil. Além disso, cabe aqui reafirmar a necessidade da vedação por estes das autorizações judiciais para o trabalho antes dos limites legais. A política de justiça é elemento central principalmente nos casos que envolvem o trabalho infantil na cadeia produtiva.

No âmbito do Ministério Público do Trabalho, a Coordenaria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho de Crianças e Adolescentes (COORDINFÂNCIA), instituída pela Portaria PGT 299, de 10 de novembro de 2000, tem o papel de supervisionar e coordenar ações contra as variadas formas de exploração do trabalho de crianças e adolescentes; de igual modo, as Procuradorias do Trabalho, nas ações articuladas no âmbito dos estados e nas ações para a promoção de políticas públicas para a prevenção e erradicação do trabalho infantil. Com o reordenamento do PETI, estes dois órgãos têm-se demonstrado mais atuantes nas suas ações para prevenção e erradicação do trabalho infantil.

A Justiça Estadual e o Ministério Público estadual também são fundamentais, em especial pela aproximação com o município de pequeno porte, apesar de ambos os municípios pesquisados apontarem a não participação desses órgãos nas ações desenvolvidas no município para erradicação do trabalho infantil.

De todo modo, estes órgãos têm papel essencial na concretização dos direitos de crianças e adolescentes, em especial nos casos de ações que resultem na exploração de trabalho infantil, a exemplo da evasão escolar. De igual modo, tem a atribuição de combater todas as formas de exploração do trabalho infantil, em especial aquelas ligadas à cadeia produtiva, pois, “com a globalização, as cadeias produtivas estão se tornando cada vez mais complexas, envolvendo trabalhadores, pequenos produtores e empresas em todas as partes do mundo” (OIT, 2015). Por isso a

importância em providenciar, por meio de Inquérito Civil Público, a apuração de denúncia de violação de direitos de crianças e adolescentes por exploração no trabalho; firmar Termos de Ajustamento de Conduta visando regularizar situações de ameaça ou violação de direitos e promover Ações Cíveis Públicas que possam garantir o atendimento integral de crianças e adolescentes afastados do trabalho infantil.

O conselho tutelar, enquanto órgão administrativo e não jurisdicional, também por sua aproximação das famílias e da comunidade, exercerá as funções de escuta, orientação, encaminhamento e acompanhamento dos casos que tenha conhecimento, aplicando as medidas protetivas pertinentes, previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Contudo, não se pode esquecer da necessidade de integração dos órgãos do sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente articulados, em especial, com Ministério Público do Trabalho, Ministério do Trabalho, Polícia Federal e demais órgãos de segurança pública nos casos de trabalho infantil nas atividades ilícitas, como a exploração sexual comercial⁷⁹ e o tráfico de drogas.

É preciso superar a fragmentação das ações e programas, articulando-os mediante o trabalho compartilhado e intersetorial, tanto no campo das políticas públicas quanto na integração e no fortalecimento do sistema de garantia de direitos. Para enfrentar a impunidade, deve-se proceder à capacitação de todos os profissionais envolvidos na defesa e responsabilização, e ao mesmo tempo desenvolver as ações previstas na legislação.

De igual modo, a exploração da mão de obra infantil realizada em atividades ilegais, com especial incidência de atividades como no plantio e tráfico de drogas. No entanto, deve-se salientar que há por parte da sociedade a concepção de que estas crianças e adolescentes em atividades ilícitas não são exploradas, mas, sim, são identificadas como criminosas, principalmente aquelas inseridas no tráfico de drogas.

⁷⁹ A Convenção 182 da OIT definiu a “prostituição” e a participação na produção de peças para pornografia; participação em atividades ilícitas e outros tipos de trabalho suscetíveis de prejudicar a saúde, a segurança ou a moral das crianças como uma das piores formas de exploração do trabalho infantil. A título de marco conceitual, o termo “exploração sexual comercial” de crianças e adolescentes é o mais adequado para esta forma de exploração, em detrimento do termo “prostituição infantil”, tendo em vista que crianças e adolescentes não fazem uma escolha, mas são induzidas por adultos. Desta forma, o conceito de exploração sexual abarca demais contextos, como o abuso sexual, a venda e tráfico de seres humanos, as intermediações e o lucro pautados na oferta e demanda de serviços sexuais, as diversas formas de prostituição, o turismo sexual, bem como a pornografia infantil.

É preciso reconhecer que no Brasil são ainda muito limitadas as experiências de identificação e enfrentamento do trabalho infantil em atividades ilícitas e tradicionalmente as ações restringem-se à atuação dos sistemas de segurança pública, do sistema de justiça e do sistema socioeducativo. Há o desafio em superar a visão estigmada desse tipo de exploração ao considerá-lo apenas como ato infracional. Também são extremamente limitadas as fontes de pesquisa e estudos sobre o tema.

A defesa e a responsabilização são elementos centrais, especialmente por garantir a proteção aos direitos de crianças e adolescentes e definir responsabilização civil, penal e trabalhista dos agentes violadores.

5.3.5 Monitoramento

O quinto eixo do reordenamento do PETI define o processo de acompanhamento das ações estratégicas realizadas no município. O MDS sugere o monitoramento pela vigilância socioassistencial, com vista a definir um mapa socioterritorial da situação do trabalho infantil, bem como a forma de atendimento das famílias das crianças e dos adolescentes atendidos pelos programas.

O monitoramento é etapa essencial, pois nele estão contidas todas as informações desde o primeiro passo da construção de uma política de prevenção e erradicação do trabalho infantil. Para Rua (2004, p. 06), o monitoramento é

[...] um conjunto de estratégias de 'acompanhamento' de uma política, programa ou projeto, de modo a identificar de maneira oportuna e tempestivamente as vantagens e pontos frágeis na sua execução, a fim de efetuar os ajustes e correções necessárias à maximização dos seus resultados e impactos.

O monitoramento não é um acompanhamento apenas das políticas de assistência social, mas todas as ações que, integradas, constituíram-se no processo de atendimento e acompanhamento da retirada da criança/adolescente do trabalho. Daí a integração dos dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), o Cadastro Único de Programas Sociais da Assistência Social (CadÚnico), o Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA), o Censo Escolar, registro e notificações do CEREST, bem como os registros dos órgãos do sistema de justiça.

Por fim, verifica-se que as etapas propostas pelo reordenamento do PETI, apesar de importantes da forma como foram apresentadas, elas se colocam como insuficientes para a construção de um sistema municipal integrado de prevenção e

erradicação do trabalho infantil. Diante dos eixos estratégicos apresentados, entende-se como necessário o seu aprimoramento mediante a construção de fluxos integrados capazes de visualizar os mecanismos que envolvem a notificação, o encaminhamento e o atendimento no âmbito dos municípios.

5.4 A articulação intersetorial para a prevenção e erradicação do trabalho infantil: responsabilidades compartilhadas e os fluxos de políticas públicas

A proteção aos direitos de crianças e adolescentes não é de responsabilidade apenas da família, mas também do Estado e da sociedade, e todos devem proporcionar as condições necessárias – econômicas, sociais, educacionais, culturais – que incidam no efetivo cumprimento desses direitos.

Deste modo, levando em consideração o reordenamento do PETI em sua nova dimensão estrutural, percebe-se que os elementos constitutivos apresentados padecem de complementação na construção de uma política capaz de prevenir e erradicar o trabalho infantil.

Entende-se que a instituição de fluxos integrados de políticas públicas poderá contribuir para o processo do reordenamento do PETI. Caracteriza-se por fluxo a “representação gráfica de um processo ou rotina de trabalho geralmente feito através de figuras geométricas e retas que demonstram, de forma descomplicada, a transição de informações entre os elementos que o compõem” (FRANCO; MERHY, 2015) e indica o conjunto de procedimentos de cada órgão da rede de acordo com suas competências para a prevenção e erradicação do trabalho infantil.

No contexto atual das políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil, há o permanente desafio da identificação e encaminhamento de crianças e adolescentes para a rede de atendimento, o que se torna indispensável a articulação intersetorial.

Compreender o reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) como avanços na concretização de ações articuladas para prevenir e erradicar o trabalho de crianças e adolescentes, congregados com elementos propositivos qualificáveis, como fluxos integrados, constitui-se em subsídios necessários que dialogam com o propósito do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil.

Isto ainda se assenta na compreensão da valorização dos fundamentos da teoria da proteção integral como novo paradigma no processo de reconhecimento do direito da criança e do adolescente conexo à dimensão dos direitos socioassistenciais, necessário à efetivação de políticas públicas capazes de traçar elementos metodológicos substanciais para a efetiva erradicação do trabalho infantil.

A efetividade das políticas públicas para identificação e atendimento dos casos de exploração do trabalho infantil depende da implementação de um sistema integrado de notificação e encaminhamento de crianças e adolescentes em situação de trabalho e de suas famílias pelos Sistemas de Proteção, Controle e Fiscalização que aqui denomina-se genericamente como a ação integrada entre Fiscalização do Trabalho (fiscalização), Ministério Público (proteção, controle e fiscalização), Ministério Público do Trabalho (proteção, controle e fiscalização), Conselho Tutelar (proteção) e Conselho de Direitos (controle).

Esta proposta não substitui a necessidade das ações em âmbito local de articulação para identificação, notificação e encaminhamento descritas anteriores no reordenamento do PETI, mas complementa e subsidia, visando contribuir com a qualificação do processo.

Nesse sentido, para a implementação, deve-se constituir um sistema integrado, permanente, continuado e cíclico de manutenção das Fontes de Informação do Sistema de Proteção, Controle e Fiscalização. **Integrado**, porque depende de articulação interinstitucional e intersetorial; **permanente**, porque não se deve resumir a ações episódicas, mas que tenha perenidade suficiente para o aperfeiçoamento de seus instrumentais de qualidade e gestão; **continuado**, porque envolve processos que se estendem ao longo do tempo conectando um conjunto de ações; e **cíclico**, porque é retroalimentado pelo próprio sistema.

A proposta envolve quatro dimensões estratégicas:

1. Gestão das Fontes de Informação do Sistema de Proteção, Controle e Fiscalização.
2. Notificação pelos órgãos do Sistema de Proteção, Controle e Fiscalização.
3. Encaminhamento à Rede de Atendimento e aos respectivos Sistemas de Políticas Públicas.
4. Contranotificação aos órgãos do Sistema de Proteção, Controle e Fiscalização.

A gestão das Fontes de Informação do Sistema de Proteção Controle e Fiscalização exige o controle dos dados e informações de identificação do trabalho infantil, obtidos por meio do registro dos casos de procura espontânea pela Rede de Atendimento ou pela Rede de Proteção, Controle e Fiscalização, de família, criança ou adolescente que vivencie situação de trabalho infantil, a articulação intersectorial e realização de audiências públicas locais, nos termos apresentados no subcapítulo 5.3, a realização de ações de diagnóstico local sobre identificação, notificação e encaminhamento dos casos de exploração do trabalho infantil no município, a elaboração ou atualização regular do mapa de focos do trabalho infantil, inclusive com recorte local envolvendo as comunidades de cada município e a implementação e aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais para o recebimento de denúncias de trabalho infantil envolvendo meios de comunicação, entidades de defesa de direitos de crianças e adolescentes, disque 100 e outros mecanismos semelhantes, que possam existir no município.

A implementação de um sistema de notificação integrado pelos órgãos do Sistema de Proteção, Controle e Fiscalização pode ser uma poderosa ferramenta de gestão adequada para ao controle e avaliação da capacidade do sistema de garantias de direitos e das políticas públicas de atendimento em garantir o atendimento integral à criança e ao adolescente, assegurando-lhes a proteção contra toda forma de exploração do trabalho infantil.

O Sistema de Proteção, Controle e Fiscalização obtém informações sobre trabalho infantil identificadas a partir dos registros de dados sobre procura espontânea de família, criança ou adolescente em situação de trabalho infantil, audiências públicas, diagnóstico, mapa de focos e denúncias.

A partir da identificação pelo Sistema de Proteção Controle e Fiscalização dos casos de trabalho infantil, duas ordens de fatores devem ser consideradas.

1. Notificação ao Conselho Tutelar que aplicará as medidas de proteção pertinente e fará o encaminhamento para a rede atendimento de proteção à criança e ao adolescente, acompanhando a situação até a solução total do direito violado ou ameaçado.

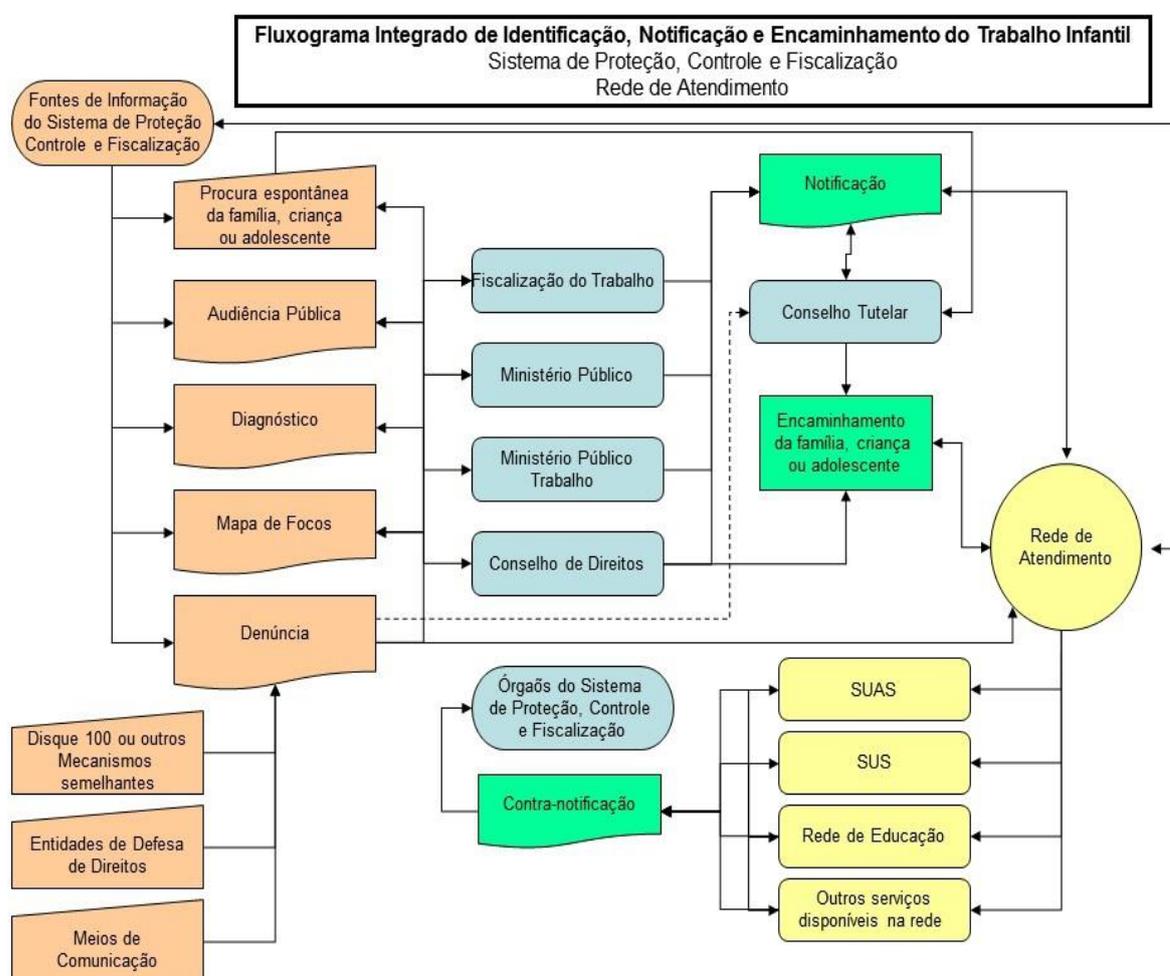
2. Encaminhamento à Rede de Atendimento que realizará o atendimento à família, criança e adolescente, conforme a situação, nas políticas de atendimento do

SUAS, SUS, Rede de Educação e outros serviços disponíveis que o município tenha implantado.

A partir do ingresso de crianças, adolescentes e famílias nos serviços oferecidos pela Rede de Atendimento, esta deve contranotificar as instituições do Sistema de Proteção, Controle e Fiscalização, contranotificar as demais instituições da Rede de Atendimento e alimentar as Fontes de Informação do Sistema de Proteção Controle e Fiscalização.

Em síntese, o fluxograma⁸⁰ representa uma proposta de ação integrada para identificação, notificação e encaminhamento das situações de trabalho infantil.

Fluxo 1 – Fluxograma integrado de identificação, notificação e encaminhamento do trabalho infantil



Fonte: Elaborado pelo autor.

⁸⁰ Para melhor compreensão dos fluxogramas que se apresentam a seguir, é recomendável consultar a Simbologia de Fluxograma que consta no Anexo e suas respectivas observações. Foram adotados os padrões de simbologia ANSI (Instituto Nacional Americano de Padrões) de Fluxogramas com algumas adaptações para facilitar a compreensão.

O segundo fluxo proposto trata da notificação e encaminhamento no âmbito da política de assistência social considerando os equipamentos existentes com base na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS) e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

A notificação e o encaminhamento no âmbito do Sistema Único de Assistência Social têm suas especificidades que merecem atenção especial do Sistema de Proteção, Controle e Fiscalização na realização adequada dos procedimentos.

De igual modo, a Rede de Atendimento deve conhecer os níveis de complexidade dos serviços socioassistenciais para o adequado encaminhamento de crianças, adolescentes e famílias.

A Proteção Social Básica (PSB) tem como objetivos prevenir situações de riscos, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Ela é ofertada à população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação de renda de acesso a serviços públicos, bem como outras fragilidades inerentes aos vínculos afetivos (BRASIL, POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004).

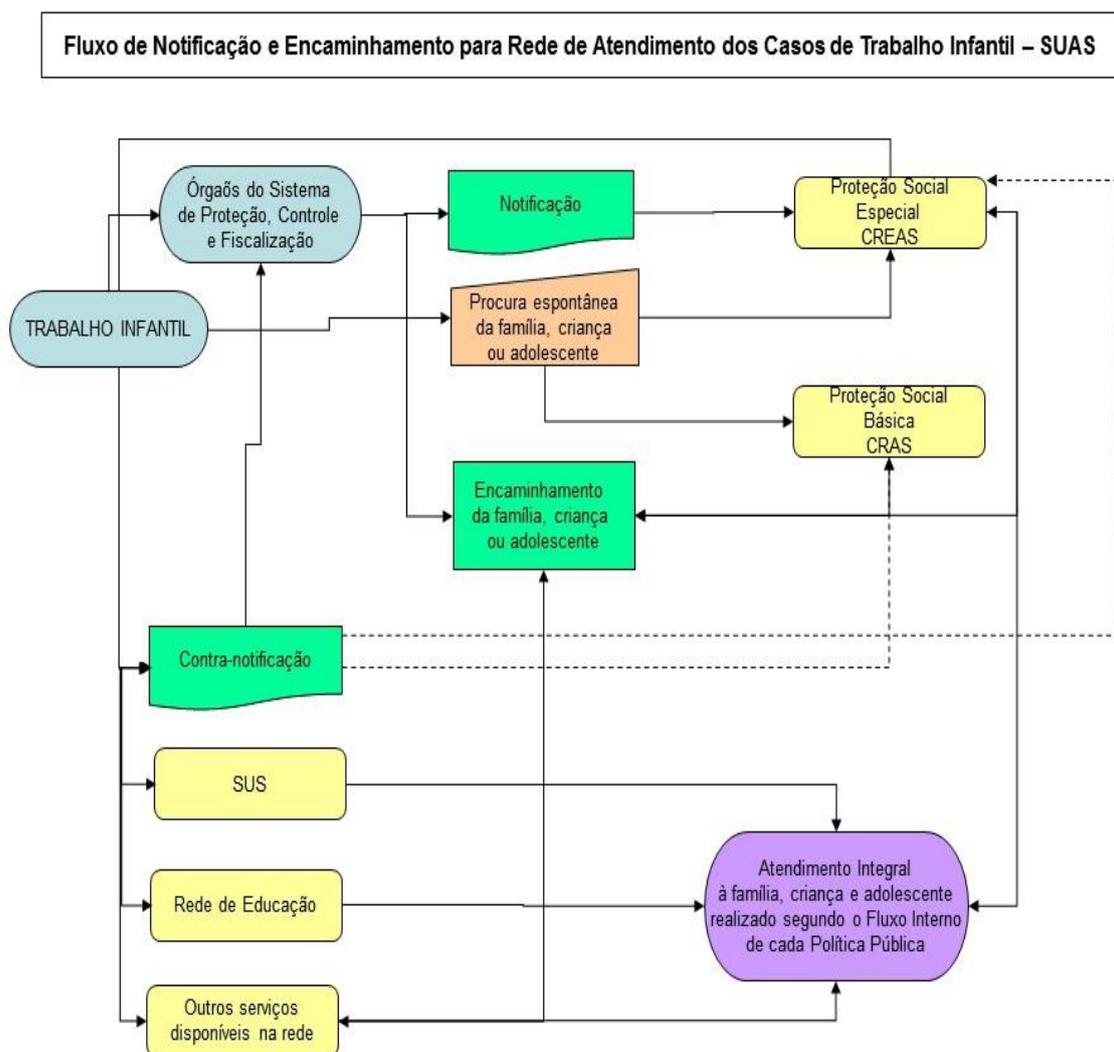
Os serviços de Proteção Social Especial (PSE) é destinado às famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados por ocorrência de situações, tais como abandono, maus-tratos, violências físicas e psicológicas, abuso e exploração sexual, situação de rua, trabalho infantil, entre outras (BRASIL, POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004).

Nesse sentido, é fundamental considerar que nos casos de trabalho infantil a **notificação** emitida pelos órgãos do Sistema de Proteção, Controle e Fiscalização e o **encaminhamento** de crianças, adolescentes e famílias será ao CREAS, unidade responsável pelos serviços no âmbito da Proteção Social Especial.

Nos casos de procura espontânea de famílias com situação de trabalho infantil, o atendimento e a inclusão inicial serão nos serviços no âmbito da Proteção Social Especial e se dará no CREAS. Após os devidos procedimentos, a família, criança ou adolescente serão encaminhados ao CRAS para a realização dos serviços da Proteção Social Básica fazendo-se a notificação e a contranotificação correspondentes.

A Proteção Social Especial, tão logo realize o atendimento inicial, fará o encaminhamento para os demais serviços de atendimento, como educação, saúde ou outros serviços necessários e disponíveis no âmbito do território.

Fluxo 02 – Fluxograma de notificação e encaminhamento para rede atendimento dos casos de trabalho infantil



Fonte: Elaborado pelo autor.

Além dos fluxos gerais de articulação das políticas públicas, torna-se importante a compreensão do fluxo interno de notificação e encaminhamento no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, considerando as dimensões da Proteção Social Básica e Especial.

A Rede de Atendimento e o Sistema de Proteção, Controle e Fiscalização devem conhecer os pressupostos de atendimento às famílias, crianças e adolescentes

de acordo com os níveis de complexidade do Sistema Único de Assistência Social para realizar o encaminhamento adequado, levando em consideração que famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil são encaminhadas para atendimento ao CREAS para os serviços da Proteção Social Especial.

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) constitui-se na unidade pública estatal de prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias em situação de risco pessoal e social e/ou violação de direitos, promovendo a integração de esforços, recursos e meios para enfrentar a dispersão dos serviços e potencializar a ação para os seus usuários. Operam a referência e a contrarreferência com a rede de serviços socioassistenciais da proteção social básica e especial, com as demais políticas públicas e com outras instituições que compõem o sistema de garantia de direitos (PNAS, 2004).

Famílias, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, sem a ocorrência de trabalho infantil ou outra violação de direito, são encaminhadas ao CRAS para os serviços da Proteção Social Básica.

Crianças e adolescentes sem a ocorrência de situação de trabalho infantil, mas em condição de vulnerabilidade social e que não tenham vínculos familiares ou estes estejam fragilizados são encaminhados ao CREAS para os Serviços da Proteção Social Especial.

Se a Proteção Social Básica constatar ocorrência de situação de trabalho infantil, deve encaminhar a criança, o adolescente e/ou a família para os serviços da Proteção Social Especial.

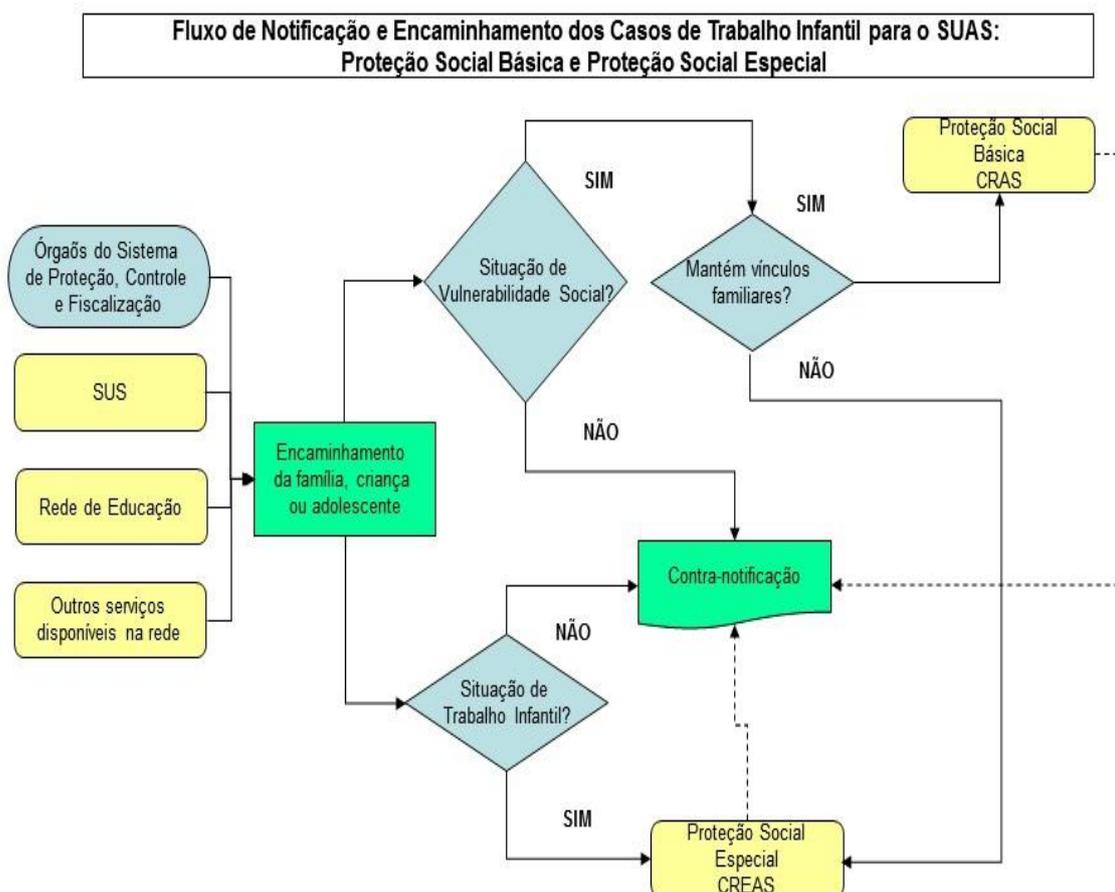
Se a Proteção Social Especial não constatar a ocorrência de trabalho infantil, mas situação de vulnerabilidade, deve encaminhar a família, criança ou adolescente para a Proteção Social Básica.

É importa destacar que todos encaminhamentos recebidos pela Proteção Social Básica e pela Proteção Social Especial deverão ser contranotificados à Rede e aos órgãos do Sistema de Proteção, Controle e Fiscalização sobre os encaminhamentos realizados, informando os serviços de proteção social que estão sendo ofertados e suas características.

Diante deste quadro, tem um conjunto de órgão que podem não só atender crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, mas também promover o

acompanhamento dos processos de encaminhamento e fiscalização das ações para superação do trabalho infantil, por isso a importância da contranotificação.

Fluxo 03 – Fluxograma de notificação e encaminhamento dos casos de trabalho infantil para o SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial



Fonte: Elaborado pelo autor.

É preciso destacar a necessidade de ações integradas, por meio da articulação dos respectivos fluxos, com vistas a interromper e erradicar a violação de direitos que o trabalho infantil representa. A rede socioassistencial articulada com outras políticas públicas objetiva enfrentar o trabalho infantil mediante ações, serviços e benefícios. Sob a orientação da gestão local da Assistência Social, devem-se desenvolver ações de enfrentamento ao trabalho infantil, em articulação com as demais áreas e setores competentes. É importante que a construção do processo de retirada da criança ou adolescente do trabalho infantil se dê por meio das sete ações estratégicas fundamentais: (1) identificação do trabalho infantil; (2) registro no CadÚnico e SIPIA; (3) acesso a direitos e sua garantia; (4) acompanhamento familiar; (5) transferência

de renda; (6) inserção da criança ou adolescente no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; (7) gestão da informação.

Neste contexto, o Direito da Criança e do Adolescente e o Direito Socioassistencial apresentam-se como potencial alternativa que reúne, dentre outros aspectos, uma nova visão, multidisciplinar e democrática, pois tem em sua essência a participação dos diversos atores sociais, atribuindo responsabilidades para o Estado, à família e à sociedade quanto à efetivação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Costa (2011) reforça o ideal de uma política e ação que seja transversal, pois “vai ao encontro da busca pela promoção e efetivação do exercício da cidadania, que dizem respeito a todos os cidadãos”. A transversalidade

[...] na gestão das políticas pública deve atuar, ao mesmo tempo, em três aspectos: promovendo a articulação intersetorial das ações nas políticas sociais federais; proporcionando a cooperação nas três esferas do governo (federal, estadual e municipal; e, promovendo o estímulo à cooperação entre os agentes e instituições das esferas pública e privada, de modo a fomentar a participação ativa de todos os cidadãos. (COSTA, 2011, p. 198)

Por isso, a construção de uma rede atuante na efetivação das políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente deve ser planejada a partir dos diversos segmentos representativos da sociedade (famílias, entidades governamentais, não governamentais, programas, políticas sociais, conselho tutelar e de direitos), dinâmica que permite e fortalece as políticas locais.

Quando se trata de proteção aos direitos de crianças e adolescentes, é imprescindível recorrer à teoria da proteção integral, que possibilitou a constituição do sistema de garantia de direitos, delegando responsabilidades a diversos agentes para que crianças e adolescentes pudessem desfrutar dos seus direitos essenciais inerentes à segurança da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, característica que o trabalho infantil lhe rouba.

Por fim, erradicar o trabalho infantil deve constituir um pacto de todos, oportunizando que crianças e adolescentes brasileiros sejam reconhecidos como sujeitos de direitos, para que construam as suas histórias de vida não pela exploração, mas pelas oportunidades que lhes serão dadas. Ser criança e adolescente é um momento único, que não retrocede, e por isso cabe a toda sociedade, promover ações capazes de modificar tal realidade.

CONCLUSÕES

A construção do Estado social e dos direitos fundamentais sociais produziu o reconhecimento das políticas públicas de assistência social enquanto instrumento de enfrentamento das desigualdades econômicas e sociais, impulsionando no Brasil a instituição do Sistema Único de Assistência Social. A incorporação dos direitos sociais no ordenamento jurídico brasileiro é decorrente de toda uma história das lutas sociais e da consecução de valores sociais decorrentes dos compromissos elencados na Constituição Federal de 1988, em sua perspectiva garantista e no amparo de seus elementos essenciais e do reconhecimento do paradigma da proteção integral aos direitos de crianças e adolescentes.

A Assistência Social no Brasil representa uma quebra de paradigma, que busca superar a histórica visão clientelista, passando a caracterizar-se como um direito social, garantido a todo cidadão que necessitar de proteção social, de modo universal, e assim promover aos brasileiros a dignidade e a construção de uma sociedade mais justa.

O Sistema Único de Assistência Social organiza-se mediante a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios em níveis de complexidades, subdivididos nas dimensões de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial de média e alta complexidade, cujos equipamentos públicos correspondentes são os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), no atendimento à violação e prevenção dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

O reconhecimento dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes e da sua condição de sujeito de direitos e de pessoas em condição peculiar de desenvolvimento gerou a responsabilidade jurídica de garantia ao desenvolvimento integral que deve ser assegurado por políticas públicas básicas, orientadas pelo princípio da prioridade absoluta em resposta à trajetória histórica, jurídica e social de crianças e adolescentes marcada pela coisificação da infância, o autoritarismo institucional e a reprodução das desigualdades econômicas. O ordenamento constitucional e estatutário brasileiro, inspirado pela Declaração Universal da Direitos de Criança, gerou o consistente paradigma da proteção integral que deve ser assegurado como responsabilidade compartilhada entre família, sociedade e Estado.

No contexto das violações históricas dos direitos da criança e do adolescente, a exploração do trabalho infantil ainda se apresenta como modalidade persistente, apesar dos avanços nos indicadores de desenvolvimento humano e social verificados nas últimas décadas. Daí a importância do aprimoramento do arcabouço jurídico nacional e internacional de proteção contra a exploração do trabalho infantil no marco da proteção integral diante das múltiplas vulnerabilidades produzidas pelos processos de exclusão econômica na sociedade contemporânea.

Embora as políticas de prevenção e erradicação do trabalho infantil no Brasil não sejam recentes, sua limitada capacidade de alcance em todas as modalidades exigiu o reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

O Reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi instituído em 2013, e aprovado pela Resolução da Comissão Intergestores Tripartite – CIT – SNAS/MDS nº 05, de 12 de abril de 2013; Resolução nº 08, de 18 de abril de 2013, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Por meio dessas normas, o País institui uma nova proposta metodológica de ação no campo do processo de prevenção e erradicação do trabalho infantil, inserido na agenda política, fortalecendo as políticas públicas como compromisso do Estado brasileiro com a prevenção e a erradicação do trabalho infantil, assumido perante organismos internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho. O novo desenho do Programa está estruturado em cinco eixos estratégicos: informação e mobilização; identificação do trabalho infantil; proteção social para crianças e adolescente e suas famílias; defesa e responsabilização dos casos de exploração de trabalho infantil e monitoramento das políticas públicas locais.

Contudo, permanece o desafio de articulação de um sistema integrado de prevenção e erradicação do trabalho infantil que congregue ações e responsabilidades da rede de atendimento e proteção inseridos na agenda das políticas públicas como questão prioritária e que estejam amparados por instrumentos de gestão intersetorial com vistas a interromper e erradicar a violação de direitos de crianças e adolescentes exploradas no trabalho infantil.

Sendo o problema de pesquisa definido: como as estratégias do reordenamento do PETI podem ser implementadas com ações integradas para a efetivação de políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil, que sejam capazes de assegurar os direitos fundamentais de crianças e adolescentes,

conforme estabelecem os fundamentos da teoria da proteção integral e os parâmetros do Sistema Único de Assistência Social considerando as experiências de dois municípios identificado pelo Censo/IBGE 2010 como de alta incidência de trabalho infantil no Brasil, apontam-se os resultados a seguir.

Considerando-se as hipóteses levantadas para a elaboração desta tese, considera-se confirmada a Hipótese 1, ao reconhecer que as políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil, de acordo com os fundamentos da teoria da proteção integral e os parâmetros do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) podem ser implementadas por meio de mecanismos de mapeamento e diagnóstico local do trabalho infantil; instituição de sistemas integrados de notificação, encaminhamento; articulação intersetorial e interinstitucional para prevenção e erradicação do trabalho infantil; ampliação do universo informacional sobre as causas e consequências do trabalho infantil; modificação nas formas de cofinanciamento das políticas socioassistenciais; construção de fluxos com vistas a garantir o atendimento integral de crianças e adolescentes no conjunto de políticas públicas municipais.

Por outro lado, a Hipótese 2 foi refutada, uma vez que as ações de prevenção e erradicação do trabalho infantil no Brasil têm-se mostrado insuficientes, pois o reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), a partir dos seus cinco eixos estratégicos – informação e mobilização; identificação; proteção; defesa e responsabilização; e monitoramento – não são capazes, por si só, de prevenir e erradicar o trabalho infantil, em virtude da seletividade da adesão dos municípios e ausência de descritores objetivos de ação para as políticas públicas.

Por isso, como resultado dos estudos realizados para a prevenção e erradicação do trabalho infantil, tornam-se indispensáveis: a instituição de um sistema de informação integrado entre as diversas políticas públicas com dados sobre trabalho infantil; a criação de um sistema de notificação do trabalho infantil integrado entre a rede de atendimento e o sistema de garantias de direitos que permita a manutenção de diagnósticos atualizados sobre o tema e se constitua em ferramenta de planejamento das políticas públicas, permitindo o registro, a notificação e a consulta dos dados pelos profissionais da rede de atendimento; a adoção dos fluxos intersetoriais de identificação e encaminhamento do trabalho infantil, propostos nesta tese, mediante a pactuação de protocolos de atendimento aos casos de trabalho infantil; a capacitação continuada da rede de atendimento e dos Conselheiros

Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente para planejamento, controle e avaliação das políticas públicas; e a atualização periódica dos diagnósticos locais do trabalho infantil, em processos cíclicos, como ferramentas gerenciais que permitam a compreensão da realidade social local, com coleta e análise de dados com vistas à identificação das causas persistentes do trabalho infantil; e a construção intersetorial, preferencialmente decenal, dos Planos Municipais de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil que orientem as ações de um Sistema Municipal de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, estratégia fundamental para a articulação local de todas as políticas públicas.

Diante dos estudos desenvolvidos nesta tese, entende-se que, apesar do aprimoramento normativo de proteção aos direitos de crianças e adolescentes nas últimas décadas, merece ainda destaque a necessidade de serem revogados expressamente os dispositivos, tanto estatutários (art. 64, 68 e 248) como celetistas (art. 402 § único, 405 § 2º e 406), que ainda por vezes são utilizados pelos órgãos do sistema de justiça para desproteger os assegurados no ordenamento constitucional. De igual forma, é preciso mobilizar a população e os movimentos sociais para impedir a manutenção dos projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional para redução da idade mínima para o trabalho, bem como a eliminar as práticas ilegais de emissão de autorizações judiciais para trabalho de crianças e adolescentes antes dos limites constitucionais, em descompasso com a teoria da proteção integral.

Para a concretização de políticas públicas efetivas, faz-se necessária a provisão de recursos públicos, como a organização e a concretização do reordenamento do PETI, que acontecerão na medida em que todos os municípios tiverem acesso ao cofinanciamento, pois a classificação de municípios por adesão baseada em critérios de alta incidência do trabalho infantil gera desigualdades e assimetrias, que prejudicam o direito universal de crianças e adolescentes contra a exploração no trabalho. Isso porque a concessão de cofinanciamento a apenas uma parte dos municípios brasileiros viola dois princípios essenciais do Direito da Criança e do Adolescente: a prioridade absoluta, que coloca a necessidade de destinação privilegiada de recursos, e o princípio da descentralização político-administrativa, pois é no município que as políticas públicas acontecem.

O papel dos governos estaduais também é fundamental, pois toda a política de assistência social coloca o Estado federado como centralizador no processo de

assessoramento aos municípios. Mas, como se demonstrou, os governos estaduais têm ocupado mero papel de figuração periférica nas políticas públicas, reduzindo-se apenas a um agente de fiscalização e monitoramento da política de erradicação do trabalho infantil em relação ao cumprimento das metas pactuadas com o governo federal.

Como a maior incidência percentual de trabalho infantil no Brasil ainda está concentrada nas áreas rurais, resultado da ausência ou insuficiência das políticas públicas de atendimento, o processo de identificação do trabalho infantil nesta modalidade, além da ação fiscal do Ministério do Trabalho, necessita de ampliação da cobertura do território pelos serviços oferecidos na rede de atendimento nas diversas políticas públicas, bem como a atuação sistemática e articulada do Ministério Público do Trabalho na proposição de Inquérito Civil Público, Termo de Ajuste de Conduta e de Ação Civil Pública envolvendo as cadeias produtivas atuantes na área rural, para que assumam o compromisso de prevenir e erradicar o trabalho infantil nos seus respectivos setores de atividade econômica.

Para o aprimoramento de estudos decorrentes dos resultados desta tese, recomenda-se o aprofundamento de estratégias específicas para as políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil em atividades ilícitas, com especial atenção ao tráfico de drogas e a exploração sexual comercial, articuladas com os Planos de Atendimento Socioeducativo e de Violência e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes que demandam estratégias específicas de ação e compromissos intersetoriais compartilhados entre a rede de atendimento e o sistema de garantias de direitos. Também se aponta a necessidade do fortalecimento dos estudos no campo das políticas públicas de atendimento integral à criança e ao adolescente, principalmente na universalização do atendimento em período integral, como estratégia de garantia dos direitos fundamentais previsto no Direito da Criança e do Adolescente no marco do paradigma da proteção integral.

REFERÊNCIAS

ABELARDO LUZ. **Diagnóstico do trabalho infantil**. Mimeo, 2016.

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de proteção e promoção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

ALEXY, Robert. Derechos sociales fundamentales. In: CARBONELL, Miguel; PARCERO, Juan Antonio Cruz; VÁZQUEZ, Rodolfo (Orgs.). **Derechos sociales y derechos de las minorías**. México, DF: Porrúa, 2004.

_____. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

_____. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 1993.

AMIN, Andrea Rodrigues. Evolução Histórica do Direito da Criança e do Adolescente. In: MACIEL, Katia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ANDRADE, Jackeline Amantino de. **O espaço público como uma rede de atores**: a formação da política de erradicação do trabalho infantil no Brasil. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

ARENTD, Hannah. **A condição Humana**. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997

ARIÈS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

ARISE. **Programa ARISE em Arroio do Tigre**: Resultados 2012-2014. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS_432871/lang-pt/index.htm>. Acesso em: 05 jun. 2016.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE**, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002. Disponível em: <http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/8464/mod_resource/content/1/escada_de_participacao.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2016.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (Orgs.). **Conferências Nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea, 2013.

BAQUERO, Marcello. Um caminho “alternativo” no empoderamento dos jovens: capital social e cultura política no Brasil. In: _____ (Org.). **Democracia, Juventude e Capital Social no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 1996

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, n. 240, p. 83-103, abr./jun. 2005. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620/44697>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BELTRÃO, Ricardo Ernesto Vasquez. **A evolução do trabalho infantil no Brasil contemporâneo**: fatores associados e limites do PETI para o seu enfrentamento. Tese (Doutorado em Administração) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia**. In: BENEVIDES, Maria Vitória; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo. (orgs) Reforma política e cidadania. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

BITENCOURT, Caroline Müller. **O controle jurisdicional de políticas públicas a partir das contribuições da teoria discursiva e democrática com base na dogmática e na realidade brasileira**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2012.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2004

_____. **Teoria da Ordenamento jurídico**. Brasília: UnB, 1996.

_____. **O futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 12^o reimpressão, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007.

BORGES, Karla Cardoso. **Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF) no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)**: Limites e Possibilidades - Experiência do município de Criciúma. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

BOWLBY, John. **Uma base segura**: aplicações clínicas da teoria do apego. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

BOZZI, Sonia. **La familia y otros grupos como garantes de los derechos de la niñez a 20 años de la Convención de los Derechos del Niño**. In: CONTRÓ, Monica Gonzalez. Los derechos de niños, niñas y adolescentes en México: 20 años de la convencion sobre los derechos del niño. México: Ed. Porrúa, 2011

BRANDÃO, Rodrigo. As culturas liberal e democrática de proteção dos direitos individuais no constitucionalismo clássico: uma breve análise do sistema britânico, francês e norte-americano. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 13, jan./mar. 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-13-JANEIRO-2008-RODRIGO%20BRANDAO.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

BRASIL. **Análise situacional do PETI**. Brasília: MDS, 2004.

_____. **Atlas da Mortalidade infantil**. Ministério da Saúde. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/tabdata/livroidb/2ed/CapituloC.pdf>>. Acesso: em 06 jul. 2016.

_____. **Capacitação para controle social nos municípios**: assistência social e programa bolsa família. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010.

_____. **Cartilha do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)**. Brasília: MDS, 2004.

_____. **Censo SUAS**, 2015. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2016.

_____. **Comissão Integrestores**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2016) Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/comissoes-intergestores>>. Acesso em: 02 set. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 22 jul. 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 22 jul. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 1.313, de 17 de janeiro de 1891**. Estabelece providências para regular o trabalho dos menores e empregados nas fábricas da capital federal. Coleção Leis do Brasil, Poder Executivo, Rio de Janeiro, v. 3, p. 326, 31 dez. 1891.

_____. **Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990(a)**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm>. Acesso em: 21 set. 2016.

_____. **Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm Acesso em: 05 de fev de 2016.

_____. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6481.htm Acesso em: 13 de mai de 2016.

_____. **Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS e

dá outras providenciais. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 07 jul. 2014

_____. **Decreto nº 8.794, de 29 de junho de 2016**. Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8794.htm Acesso em: 02 de mar de 2016.

_____. **Decreto-Lei nº 4.830, de 15 de outubro de 1942**. Estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4830.htm. Acesso em: 22 de abril de 2016.

_____. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452.htm> acesso em: 04 de jun 2015.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

_____. **Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 29 jul. 2015.

_____. **Lei 12.345, de 06 de julho de 2011**. Aprova a Organização da Assistência Social nos termos do Sistema Único de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/leis/arquivos/lei-12-435-06-07-2011-altera-a-loas.pdf/view>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

_____. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm Acesso em: 17 de nov. 2015

_____. **Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015**. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/lei/L13104.htm Acesso em: 17 de out. 2015.

_____. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm Acesso em: 02 de mai de 2016.

_____. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>. Acesso: 02 jun. 2016.

_____. Ministério da Saúde. **Sistema de Informação de Agravos de Notificação**. Disponível em: <<http://portalsinan.saude.gov.br/>>. Acesso em: 03 maio 2016.

_____. **Planejamento Municipal**. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios, 2013.

_____. **Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador**. 2. ed. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, 2011.

_____. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS, 2004.

_____. **Portaria 2917 de 12 de setembro de 2000**. Ministério da Previdência e Assistência Social. Estabelece as Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI.

_____. **Portaria 458, de 04 de outubro de 2001**. Ministério da Previdência e Assistência Social. Estabelece Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Disponível em: <http://fnpeti.org.br/noticia/826-portaria-n-458-de-4-de-outubro-de-2001.html> Acesso em: 12 de mar de 2014.

_____. **Portaria 365, de 12 de setembro de 2002**. Ministério do Trabalho e Emprego. Institui, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil - CONAETI. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=183758> Acesso em: 12 de mai de 2016.

_____. **Portaria 777, de 28 de abril de 2004**. Ministério da Saúde. Dispõe sobre os procedimentos técnicos para a notificação compulsória de agravos à saúde do trabalhador em rede de serviços sentinela específica, no Sistema Único de Saúde – SUS. Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2004/prt0777_28_04_2004.html>. Acesso em: 03 mai 2016.

_____. **Portaria Interministerial 17, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/mais_educacao.pdf Acesso em: 13 de jun de 2015.

_____. **Portaria 63, de 29 de maio de 2014**. Dispõe sobre o cofinanciamento federal das ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, para os Estados, Municípios e Distrito Federal com alta incidência de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil.

_____. **Resolução 113, de 19 de abril de 2006**. Define os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

_____. **Resolução 269, de 13 de dezembro de 2006.** Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS Brasília: CNAS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social Conselho Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social, 26 dez. 2006.

_____. **Resolução 171, de 04 de dezembro de 2014.** Estabelece os parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

_____. **Resolução 33, de 12 de dezembro de 2012.** Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS). Brasília: CNAS, 2012.

_____. **Resolução 05, de 12 de abril de 2013.** Dispõe sobre as ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. Brasília: Comissão Intergestores Tripartite (CIT), 2013.

_____. **Resolução 08, de 18 de abril de 2013.** Dispõe sobre as ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS e o critério de elegibilidade do cofinanciamento federal para os exercícios de 2013/2014 destinado a Estados, Municípios e Distrito Federal com maior incidência de trabalho infantil e, dá outras providências. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), 2013.

_____. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.** Brasília: MDS, Conselho Nacional de Assistência Social. 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BULLA, Leonia Copaverde; LEAL, Maria Laci Moura. **A participação da sociedade civil no conselho municipal de assistência social:** o desafio de uma representação democrática. [s.d.] Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/973/753%26gt%3B>>. Acesso em: 01 jul. 2016.

CADEMARTORI, Sérgio. **Estado de Direito e legitimidade:** uma abordagem garantista. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

CALVA, Luis Felipe Lopes. **Trabajo infantil.** Teoría y lecciones de la América. México: FDE, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAL. **Audiência Pública alusiva aos 26 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e ao papel do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.** (Arquivo Sonoro). Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=57424>>. Acesso em: 02 set. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição.** Coimbra: Almedina, 1993.

_____. **Direito constitucional.** 6. ed. rev. (reimp.). Coimbra: Almedina, 1993a.

_____. **Constituição dirigente e vinculação do legislador.** Coimbra: Editora Coimbra, 2001.

_____. **Entre discursos e culturas jurídicas.** Coimbra: Editora Coimbra, 2006.

CARVALHO, Horácio M. **Introdução à teoria do planejamento.** São Paulo: Brasiliense, 1978.

CASTANHA, Neide. **Políticas sociais e oferta institucional frente o trabalho infantil doméstico no Brasil.** Brasília: OIT, 2002.

CASTRO, Manuel Manrique. **História do Serviço Social na América Latina.** São Paulo: Cortez, 1987.

CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira. **Direito social.** São Paulo: LTr, 1980.

CLÈVE, Clémerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 54, jan. 2006. Disponível em: <http://www.unibrasil.com.br/sitemestrado/_pdf/revista-de-direito-constitucional-e-internacional.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2016.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, Governo e Mercado.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES, UAB, 2009. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/37095385/Estado-Governo-e-Mercado>>. Acesso em 01 de jul de 2015

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação dos Direitos Humanos.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CONDE, Soraya Franzoni. **A escola e a exploração do trabalho infantil na fumicultura catarinense.** Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

CONGEMAS – Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social no Estado do Paraná. **Comissões Intergestoras.** Disponível em: <<http://www.cogemas.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=6>>. Acesso em: 21 set. 2016.

CONTRÓ, Monica Gonzalez. **Los derechos de niños, niñas y adolescentes en México: 20 años de la convencion sobre los derechos del niño.** México: Ed. Porrúa, 2011

CORREIA, Henrique. **A nova Lei do Estágio. Estágio na Administração Pública.** Atuação do Ministério Público do Trabalho. Boletim Científico n. 28 e n. 29 - Julho/Dezembro de 2008 Disponível em: <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/bc-28-e-29/a-nova-lei-do-estagio.-estagio-na-administracao-publica.-atuacao-do-ministerio-publico-do-trabalho>

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **O Estatuto da Criança e do Adolescente e trabalho infantil no Brasil.** Brasília: OIT, 1994.

_____. **Protagonismo juvenil: adolescência, educação e participação democrática.** Salvador: Fundação Odebrecht, 2000.

COSTA, Marli Marlene Moraes da. A transversalidade das políticas públicas na perspectiva de gênero. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011. v. 1, p. 194-213.

_____. Espaço local e a concretização da cidadania através da implementação de políticas públicas de proteção à infância. In: CORNEJO GUERRERO, Carlos (Org.). **El Tribunal**: Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencia Política. Assunción: Punto Rojo, 2013.

_____; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Violência Doméstica**: Quando a vítima é criança ou adolescente. Florianópolis: OAB/SC, 2005.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira**: Uma equação possível? 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

CRUZ, Miriam B. O. O Trabalho Docente no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). In: ENCONTRO DE PEDAGOGIA, Campo Grande, 2007. **Anais... Encontro de Pedagogia: 40 Anos Formando Educadores**, Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2007. Disponível em: <http://cpan.ufms.br/old/encontro_pedagogia/4>. Acesso em: 10 abr. 2016.

CUSTÓDIO, André Viana. **A exploração do trabalho infantil doméstico no Brasil**: limites e perspectivas para sua erradicação. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

_____. Avanços e obstáculos à concretização das políticas públicas sociais no Brasil. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (Orgs.). **Direitos Sociais & Políticas Públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013. v. 13.

_____. **Direito da criança e do adolescente**. Criciúma: Unesc, 2009.

_____. Direitos da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. X, n. 46, out 2007. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2254>. Acesso em: maio 2016.

_____. **O trabalho da criança e do adolescente**: uma análise da capacidade jurídica e das condições para o seu exercício no direito brasileiro. (Monografia de Graduação) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

_____. Os trabalhos realizados nas ruas por crianças e adolescentes. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 732, 7 jul. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6982>>. Acesso em: 29 set. 2016.

_____. Teoria da Proteção Integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, Online, v. 29, p. 22-43, 2008. Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/657/454>>. Acesso em: 29 set. 2016.

_____; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças esquecidas**: A exploração do trabalho infantil doméstico no Brasil. Curitiba: Multidéia, 2009.

_____; _____. **Trabalho infantil**: a negação de ser criança e adolescente no Brasil. Florianópolis: Ed. OAB/SC, 2007.

_____; _____. **Trabalho Infantil Doméstico no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DALL'AGNOL, Marinel Mór. **Trabalho de crianças e adolescentes e problemas emocionais e/ou de comportamento**. Tese. (Doutorado em Epidemiologia) - Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2011.

DOMINGUES, José Maurício. **Interpretando a modernidade**: imaginário e instituições. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

DUARTE, Jorge. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (Orgs.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do Estado de Bem-Estar Social**. *in*: Lua Nova. Revista de Cultura e Política. n° 24. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 1991.

_____; **Fundamentos sociales de las economías postindustriales**, Ariel, Sociología, Barcelona, 2000

FACHIN, Luiz Edson. O Direito Civil contemporâneo, a norma constitucional e a defesa do pacto emancipador. In: CONRADO, M.; PINHEIRO, R. F. (Coords.). **Direito Privado e Constituição**: ensaios para uma recomposição valorativa da pessoa e do patrimônio. Juruá: Curitiba, 2009.

FALEIROS, Vicente de Paula. O fetiche da mercadoria na exploração sexual. In: LIBÓRIO, R. M. C.; SOUZA, S. M. G. (Orgs.). **A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil**: Reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais Goiânia: Casa do Psicólogo/Editora da UCG, 2004.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Estratégias em Serviço Social**. 3ª ed. São Paulo. Cortez. 2001

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón**: teoría del garantismo penal. Madrid: Trotta, 1995.

_____. **Los fundamentos de los derechos fundamentales**. Madrid: Trotta, 2009.

FISCHER, Rosa Maria (Coord.). **Os Bons Conselhos**: Pesquisa "Conhecendo a Realidade". São Paulo: CEATS/FIA, 2007.

FNPETI. **Decisão inédita sobre autorizações judiciais para o trabalho de crianças e adolescentes**. Disponível em: <<http://www.fnpeti.org.br/noticia/1442-decisao-inedita-sobreautorizacoes-judiciais-para-o-trabalho-de-criancas-e-adolescentes.html>>. Acesso em: 02 jun. 2016a.

_____. **Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil: O que é o Fórum.** Disponível em: <<http://www.fnpeti.org.br/quem-somos/o-que-e-o-forum>>. Acesso em: 02 abr. 2016b.

_____. **Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil: 20 anos de história.** 2014. Disponível em: <<http://www.fnpeti.org.br/arquivos/biblioteca/57422bfae67eb9109640593a770d85fb.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

_____. **Regime Interno do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil.** (1994) Disponível em: <http://www.fnpeti.org.br/arquivos/regimen-to_fnpeti.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2016.

FRANCO; Túlio Batista. MERHY, Emerson Elias. **O uso de ferramentas analisadoras para apoio ao planejamento dos serviços de saúde: o caso do Serviço Social do Hospital das Clínicas da UNICAMP (Campinas-SP).** Disponível em: <http://www.professores.uff.br/tuliofranco/textos/ferramentas-analisadoras-fluxograma-rede-peticao.pdf>. Acesso em: 20 de out. 2015.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido.** 42. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 19 ago. 2014.

GARCÍA MÉNDEZ, Emilio. **Derecho de la Infancia Adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral.** 2. ed. Ibagué: Forum Pacis, 1997.

GARCÍA, Juan Ignacio Carmona. **Las redes asistenciales em la Sevilla del renacimiento.** Universidad del Sevilla, Sevilla, 2009

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 4^o edição. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2007.

GONDIM, Sônia Maria Guedes. **Grupos focais como técnica de investigação qualitativa: desafios metodológicos.** Revista Paidéia, USP, Rio Preto, Vol. 12, 2003.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Democracia e Conselhos de Controle de Políticas Públicas: uma análise comparativa.** Tese. Porto Alegre: UFRGS, 2000. Disponível em: http://www.6.ufrgs.br/cienciapolitica/teses/Tese_1.pdf . Acesso em: 10/02/2016.

GORCZEWSKI, Clovis. **Direitos Humanos, Educação e Cidadania: conhecer, educar, praticar.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

GOULART, Flavio. **Impacto positivo e novos desafios do Programa Arise.** Arise News. Porto Alegre: Ed. Mar, 2015.

GRUNSPUN, Haim. **O Trabalho das Crianças e dos Adolescentes.** São Paulo: LTr, 2000.

GUNTHER, Luiz Eduardo; FONTOURA, Jorge. A natureza jurídica e a efetividade das recomendações da OIT. **Revista de Informação Legislativa**, v. 38, n. 150, abr./jun. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/689>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

HERRERA, Virginia Murillo. **Cinco años después de la aprobación de OIT 182**. In: LIETEN. G.K. El problema del trabajo infantil: temas y soluciones. Bolivia, C& C ed. 2004.

HERMANY, Ricardo. Novos paradigmas da gestão pública local e do direito social: a participação popular como requisito para regularidade dos atos da administração. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2006. Tomo 6.

_____.; DUPONT, Fabiano Rodrigo. O poder local e o fortalecimento das comunidades: a articulação necessária entre capital social, pertencimento e cooperação. **Seminário internacional Demanda Sociais e Políticas Públicas**, 2014. Disponível em: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/11813/1539>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Relações Sociais e serviço Social no Brasil**. -25 ed. São Paulo: Cortez – CELATS, 1982.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2008.

IBGE. **Censo demográfico 2000**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 12 set. 2016.

_____. **Censo demográfico 2010: características da população e dos domicílios: resultados do universo**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 24 jul. 2016.

_____. **Cidades**: Abelardo Luz. [2010] Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/BII>>. Acesso em: 02 set. 2016.

_____. **Cidades**: Arroio do Tigre. [2010] Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/9d5>>. Acesso em: 02 set. 2016.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Síntese dos Indicadores Sociais 2013**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Síntese dos Indicadores Sociais 2014**. Disponível: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2014/>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Suplemento Trabalho Infantil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Resultado do Censo Escolar 2015**. Disponível em: <<http://matricula.educacenso.inep.gov.br/controller.php>>. Acesso em: 03 set. 2016.

ISHIDA, Valter Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2009.

KANT, Immanuel. **Crítica da razão prática**. São Paulo: Ícone, 2005.

_____. Fundamentação à metafísica dos costumes. In: **Textos selecionados**. São Paulo: Abril Cultural, 1980. (Coleção Os Pensadores)

KASSOUF, Ana Lúcia. O que conhecemos sobre o trabalho infantil? **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/neco/v17n2/v17n2a05.pdf>>. Acesso em: maio 2016.

KASSOUF, Ana Lúcia. **Trabalho infantil**: causas e conseqüências. Universidade de São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.cepea.esalq.usp.br/pdf/texto.pdf>>. Acesso em: maio 2016.

KOGA, Dirce. **Medidas das cidades: entre territórios de vida e territórios vivos**. São Paulo: Cortez, 2003.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1994.

LAJÚS, Maria Luiza de Souza. **A política pública de assistência social brasileira: novas idéias, velhas práticas**. Pelotas, 1999 Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 1999.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria processual da decisão jurídica**. São Paulo: Landy, 2002.

LEME, Luciana Rocha. **Políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil no campo**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2012.

LIEBEL, Manfred. **Derechos de la infancia y obligaciones del Estado: Consideracionessobre el entendimiento de los derechos de la infancia como derechos subjetivos**. In: CONTRÓ, Monica Gonzalez. Los derechos de niños, niñas y adolescentes en México: 20 años de la convencion sobre los derechos del niño. México: Ed. Porrúa, 2011

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

LIETEN, Kristoffel Geoges. **El problema del trabajo infantil**: temas y soluciones. Bolívia: C&C, 2004.

_____. **Globalización y Trabajo Infantil**: Posibles Consecuencias. Disponível em: <http://www.woek.de/web/cms/upload/pdf/forum_kinderarbeit/publikationen/lieten_2003_globalizacion_y_trabajo_infantil.pdf>. Acesso em: 08 out. 2015.

_____; BERGER, Martin van den; BASS, Laura; EISING, Anna. **Las peores formas de trabajo infanti en América Latina: Identificación y opciones estratégicas**. IREWOC. Amesterdan, 2008.

LIMA, Eliéte Maria de. **A Proteção Social no âmbito da família**: um estudo sobre as famílias do bairro Monte Cristo em Florianópolis. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

LIMA, Fernanda da Silva. **Os direitos humanos e fundamentais de crianças e adolescentes negros à luz da proteção integral**: limites e perspectivas das políticas públicas para a garantia de igualdade racial no Brasil. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito. Florianópolis, 2015.

LIMA, Miguel M. Alves. **O Direito da Criança e do Adolescente**: fundamentos para uma abordagem principiológica. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

LIRA, Terçália Suassuna Vaz. **O sentido do trabalho infantil doméstico**: particularidades e contradições na esfera da reprodução social nas economias periféricas dependentes. Tese (Doutorado em Serviço Social). - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O tempo do SUAS. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XXVII, n. 87, set. 2006.

LOWI, Theodore. Four Systems of Policy, Politics and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, Jul./Aug, 1972.

MACHADO, Raimar. **Igualdade, liberdade contratual e exclusão por motivo de idade nas relações de emprego**. Porto Alegre: Magister, 2011.

MARIN, Joel Orlando Bevilaqua; SCHNEIDER, Sérgio; VENDRUSCOLO, Carolina Braz de Castilho e Silva. O problema do trabalho infantil na agricultura familiar: o caso da produção de tabaco em Agudo-RS. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 50, n. 4, Oct./Dec. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032012000400010>. Acesso em: 02 jun. 2016.

MARTINELLI, Maria Lúcia. O serviço social e a consolidação de direitos: desafios contemporâneos. **Revista Serviço Social & Saúde**. Unicamp. Vol. 10 n.02, 2011

MARTINS-COSTA, Judith e BRANCO, Gerson. **Diretrizes teóricas do novo Código Civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2002.

MARTINS, Adalberto. **A proteção constitucional ao trabalho de crianças e adolescentes**. São Paulo: LTr, 2002.

MEDEIROS, Jarbas. **Ideologia autoritária no Brasil 1930-1945**. Rio de Janeiro: FGV, 1978.

MENDELIEVICH, Elias. **El trabajo de los niños**. Genebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1980.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 12^o ed. São Paulo: HUCITEC, 2010.

MINHARRO, Erotilde Ribeiro dos Santos. **A criança e o adolescente no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2003.

MONTAÑO, Carlos. **A natureza do Serviço social**. Ed. Cortez: 2^o ed. São Paulo, 2009

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. Saraiva: São Paulo, 2008.

MORAES, Célio Vanderlei. **Conselhos de Gestão de Políticas Públicas: instituições e/ou espaços políticos**, Revista de Ciências Humanas, n. 2, Políticas Públicas e Democracia Institucional. Florianópolis: Editora da UFSC, 1999.

MORAES, Edson Sêda de. **ABC do Conselho Tutelar**: providências para mudança de usos, hábitos e costumes da família, sociedade e Estado, quanto a crianças e adolescentes no Brasil. São Paulo: AMESC, 1992.

MORIN, Edgar. A ética do sujeito responsável. In: CARVALHO, Edgard de Assis et al. (Org.). **Ética, solidariedade e complexidade**. São Paulo: Palas Athena, 2000.

MUNIZ, Egli. SUAS e os serviços socioassistenciais. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 88, 2006.

NICOLELLA, Alexandre Chibebe. **Um olhar econômico sobre a saúde e o trabalho infantil no Brasil**. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2006.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. **Dezenove anos do Estatuto da Criança e do Adolescente**: duas décadas de direitos da criança e do adolescente, no Brasil. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/projeto-onda/biblioteca/textos/duas-decadas-de-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-no-brasil>>. Acesso em: 12 maio 2016.

OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Indicadores de ensino médio**. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/3-ensino-medio/indicadores>>. Acesso em: 12 maio 2016.

OEA - ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **La participación de niños, niñas y adolescentes en la Américas**: 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño. Uruguai, 2010.

OIT - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **As boas práticas de inspeção do trabalho no Brasil**: a prevenção e erradicação do trabalho infantil: Brasília: OIT, 2010.

_____. **Avaliação da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ao Programa Bolsa Família (PBF)**. Brasília: OIT, 2007.

_____. **Boas práticas de combate ao trabalho infantil**: os 10 anos do IPEC no Brasil. Brasília: OIT, 2003.

_____. **Boas práticas do setor saúde para a erradicação do trabalho infantil**. Brasília: OIT, 2009.

_____. **Convenção n. 138.** Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/conven%C3%A7%C3%B5es/WCMS_235872/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. **Convenção n. 182.** Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/conven%C3%A7%C3%B5es/WCMS_235872/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 18 jun. 2016.

_____. **Recomendação n. 146.** Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/conven%C3%A7%C3%B5es/WCMS_235872/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. **Recomendação n. 190.** Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/conven%C3%A7%C3%B5es/WCMS_235872/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. **How to do business with respect for children's right to be free from child labour:** ILO-IOE child labour guidance tool for business / International Labour Office, ILO International Programme on the Elimination of Child Labour; International Organisation of Employers - Geneva: ILO, 2015.

_____. **Information System on International Labour Standards.** Disponível em: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11310:0::NO:11310:P11310_INSTRUMENT_ID:312327:NO>. Acesso em: 14 jun. 2016.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José. **Assistência Social:** do discurso do Estado à prática do serviço social. Florianópolis: UFSC, 1996.

OLIVEIRA, Oris de. **Trabalho e profissionalização do jovem.** São Paulo: LTr, 2004.

_____. **O trabalho da criança e do adolescente.** São Paulo: LTr, 1994.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. **Proteção jurídica à saúde do trabalhador.** 6. ed. São Paulo: LTr, 2015.

OLIVEIRA, Veronica Macário; MARTINS, Maria de Fátima; VASCONCELOS, Ana Cecília. **Entrevistas “em profundidade” na pesquisa qualitativa em administração: pistas teóricas e metodológicas.** Anais do SIMPOI, 2012. Disponível em: http://www.simpoi.fgvsp.br/arquivo/2012/artigos/E2012_T00259_PCN02976.pdf Acesso: em 12 de ago. 2016.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Committee on the Rights of the Child. **Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Brazil.** 2015. Disponível em: <<http://www.ohchr.org>>. Acesso em: fev. 2016.

_____. **Regras mínimas das Nações Unidas para a administração da Justiça para infância e juventude (Regras de Beijing).** 1985. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex47.htm>. Acesso em: 15 jul. 2016.

PAES-SOUZA, Rômulo. Desafios das políticas e programas de desenvolvimento social. In: MDS; UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: MDS, 2009.

PAIVA, Beatriz Augusto de. **A política de financiamento da assistência social:** a imprecisa tradução da LOAS. 2003. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

PARCERO, Juan Antonio Cruz. Los derechos sociales como técnica de protección jurídica. In: CARBONELL, Miguel; PARCERO, Juan Antonio Cruz; VÁZQUEZ, Rodolfo. **Derechos sociales y derechos de las minorías**. México, DF: Porrúa, 2004.

PEREIRA, Potyara P. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, Elizabeth Maria Velasco. O Conselho Tutelar como expressão de cidadania: sua natureza jurídica e a apreciação de suas decisões pelo Poder Judiciário. In: PEREIRA, Tânia da Silva (Coord.). **O melhor interesse da criança**: um debate interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PEREIRA, Tânia da Silva. **O melhor interesse da criança**: um debate interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PILOTTI, F.; RIZZINI, Irene. **Arte de Governar Crianças**. Rio de Janeiro: USU, 1995.

PIOVESAN, Flavia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2006.

POCHMANN, Marcio et al. **Atlas da exclusão social**: agenda não liberal da inclusão social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2005. v. 5.

RAMIDOFF, Mario Luiz. **Direito da Criança e do Adolescente**: Teoria Jurídica da Proteção Integral. Curitiba: Vicentina, 2008.

RAPOSO, Clarissa Tenório Maranhão. **Infância e violência doméstica**: tendências e perspectivas na defesa dos direitos das crianças e adolescentes no município de Maceió. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br:8080/xmlui/handle/123456789/10001>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

REDIN, Ezequiel. **Família rural e produção de tabaco**: Estratégias de reprodução social em Arroio do Tigre-RS. Tese (Doutorado em Extensão Rural) - Universidade de Santa Maria, Santa Maria, 2015.

REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa e políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15982.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2016.

REIS, Jorge Renato dos; BAGATINI, Julia. O direito fundamental da solidariedade à luz da Constitucionalização do Direito Privado. **Revista Jurídica CESUMAR. Mestrado**, v. 14, p. 369-385, 2014.

REIS, Suzéte da Silva. **Ações e estratégias de políticas públicas para o enfrentamento da exploração do trabalho infantil nos meios de comunicação no marco da teoria da proteção integral aos direitos da criança e do adolescente**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2015.

REYES, Maria Delgadina Valenzuela. **Derechos Humanos de los niños e las niñas: ¿Utopía o realidad?** México: Porrúa, 2013.

RIZZINI, Irene. **A criança e o adolescente no mundo do trabalho**. Rio de Janeiro: USU ed. Universitária; Amais, 1996.

RIZZINI, Irma. Pequenos trabalhadores no Brasil. In: DEL PRIORE, Mary (Org). **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2000.

ROMERA, Maria Valderes; PAULILO, Maria Ângela Silveira. **A avaliação da política de assistência social a construção de indicadores-referência**. In: GUEDES, Olegna de Souza (org.). Serviço Social e Políticas Públicas: processo de trabalho e direitos sociais. Londrina: EDUEL, 2009.

ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo; SANCHES, Rogério. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

RUA, Maria das Graças. **A avaliação no ciclo da gestão pública**. Brasília: Enap, 2004.

RUBIO, David Sánchez; FLORES, Joaquín; CARVALHO, Salo de (Orgs.). **Direitos Humanos e Globalização**: fundamentos e possibilidades desde a Teoria Crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

RUBIO, David Sanchez. **Encantos y desencantos de los derechos humanos**. Sevilha: Icaria, 2011.

RUSSCZYK, Jaqueline. **Práxis pedagógica**: modo de vida da juventude rural e ensino de sociologia. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

RUSSELL, Bertrand. **O elogio ao ócio**. Rio de Janeiro: Sextante, 2002.

SABADELL, Ana Lucia. **Manual de sociologia jurídica**: introdução a uma leitura externa do direito. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SANCHÍS, Luis Prieto. Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial. In: CARBONELL, Miguel; PARCERO, Juan Antonio Cruz; VÁZQUEZ, Rodolfo. **Derechos sociales y derechos de las minorías**. México, DF: Porrúa, 2004.

SANCHÍS, Luis Prieto. Principia iuris: una teoría del derecho no (neo)constitucionalista para el estado constitucional. **Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho**, n. 31, p. 325-353, 2008.

SANTA CATARINA. Ministério Público. **Manual do Promotor**. Florianópolis: Centro Operacional da Infância e Juventude, 2013.

SANTIAGO, Roberto. **Relatório ao Projeto de Lei 1.643/2003**. Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados. 29 set. 2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=761F7BAA7618998DF49EF809027F6FE6.node2?codteor=156254&filena me=Avulso+-PL+1643/2003>. Acesso em: 16 jul. 2016.

SANTOS, Danielle Espezim. O sistema de **garantias de direitos sociais da criança e do adolescente**. (Dissertação Mestrado) Programa de Pós-graduação em Direito - Universidade Federal de Santa Catarina. 2007

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 5. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2000.

SANTOS, Murilo Rezende dos. As funções da boa-fé objetiva na relação obrigacional. **Revista de Direito Privado**, São Paulo, n. 38, p. 205-260, abr. 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

_____. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

_____. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n. 1, 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/REVISTA-DIALOGO-JURIDICO-01-2001-INGO-SARLET.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2016.

SARMENTO, Manuel Jacinto. Sociologia da Infância: Correntes e Confluências. In: _____; GOUVÊA, Maria Cristina Soares de (Orgs.). **Estudos da Infância: educação e práticas sociais**. Petrópolis: Vozes, 2008.

_____; STROPASOLAS, Valmir Luiz. Os sentidos do trabalho infantil no campo. **Travessias: Revista de Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa**, Braga-Portugal, n. 10, 2010.

SATO, Leny. Conceito de trabalho penoso. **Revista CIPA**, v. 15, n. 179, 1994.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. Tomo 8.

SCHNEIDER, Sergio. **O Trabalho Infantil no Ramo Agrícola Brasileiro: uma apreciação do estudo da OIT**. Porto Alegre: Instituto de Formação Sindical Irmão Miguel, Fetag-RS, jan. 2005. (Série Documentos, nº 1)

SCHWARTZMAN, Simon. **Trabalho infantil no Brasil**. OIT: Brasília, 2001.

SIERRA, Vânia Morales. **Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente: a inscrição de quadros participativos na política para crianças e adolescentes**, Civitas Revista de Ciências Sociais, Ano 2, n. 1, 2002. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/civitas/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/94/1675> . Acesso em: 09/02/2016.

SILVA, Enid Rocha Andrade (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. IPEA/Conanda: Brasília, 2004.

SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. Políticas públicas como instrumento de inclusão social. **Prismas: Direito, Política Pública e Mundial**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 161-211, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/politicas_publicas_como_instrumento_de_inclusao_social.pdf>. Acesso em: 20 set. 2014.

SILVA, José Afonso da. Garantias econômicas, políticas e jurídicas da eficácia dos direitos sociais. In: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba: ABDConst, 2003. v. 3.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas públicas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001.

SILVA, Roberto da. Direito do Menor x Direito da Criança. **O Neófito**. Disponível em: <<http://www.neofito.com.br/artigos/art01/civil8.htm>>. Acesso em: 05 jul. 2016.

SIMILI, Ivana Guilherme. Mulher e Política: **A Trajetória da Primeira-Dama Darcy Vargas (1930-1945)**. São Paulo: Editora UNESP. 2008.

SIMÕES, Carlos. Curso de Direito do Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 02 set. 2016.

SOUZA, Ismael Francisco de. **A erradicação do trabalho infantil e as responsabilidades do conselho tutelar no município de Florianópolis**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

SOUZA, Ismael Francisco de; Marli Palma Souza. O Conselho Tutelar e a erradicação do trabalho infantil. Ed. Unesc, 2010.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileira**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. **A menina LOAS**: um processo de construção da Assistência Social. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **A menina LOAS**: um processo de construção da assistência social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SPOSATI, Aldaiza; FALCÃO, Maria do Carmo. Os direitos (dos desassistidos) sociais. São Paulo: Cortez, 1989.

STOPA, Roberta. **A implantação do Sistema Único de Assistência Social no Município de Ourinhos/SP**: A contribuição do Serviço Social. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Estadual Paulista, 2012.

STROPASOLAS, Valmir Luiz. Redefinições nos processos de socialização das crianças rurais. **Revista Raízes**, v. 31, n. 2, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://www.ufcg.edu.br/~raizes/artigos/Artigo_271.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2016.

UNITED NATIONS. **Committee on the Rights of the Child**. Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Brazil, 2015.

VALE, Ionilton Pereira. **A vinculação dos poderes na concretização dos Direitos Fundamentais**: a dimensão objetiva e subjetiva do *nemo tenetur se detegere*. Disponível em: <<http://ioniltonpereira.jusbrasil.com.br/artigos/132379941/a-vinculacao-dos-poderes-na-concretizacao-dos-direitos-fundamentais>>. Acesso em: 05 jul. 2016.

VEIGA, João Paulo Candia. **A questão do trabalho infantil**. São Paulo: ABET, 1998.

VENDRAMINI, Celia Regina. **Terra, Trabalho e Educação**: experiências sócio-educativas em assentamentos do MST. Ijuí: Unijuí, 2000.

VERONESE, Josiane Rose Petry. A proteção integral da criança e do adolescente no direito brasileiro. **Rev. TST**, Brasília, v. 79, n. 1, jan./mar. 2013. Disponível em: <https://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/38644/003_veronese.pdf?sequence=1>. Acesso em: 02 maio 2016.

_____. **Direito da criança e do adolescente**. Florianópolis: OAB/SC, 2006. (Série Resumos)

_____. **Direito Penal Juvenil e responsabilização estatutária**: elementos aproximativos e/ou distanciadores? O que diz a Lei do Sinase: a inimputabilidade penal em debate. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015a.

_____. O Estatuto da Criança e do Adolescente: um novo paradigma. In: _____; ROSSATO, Luciano; LÉPORE, Paulo Eduardo. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: 25 anos de desafios e conquistas. São Paulo: Saraiva, 2015b.

_____. **Temas de Direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTr, 1997.

_____; SANTOS, Danielle Maria Espezim. A eficácia dos direitos fundamentais sociais de crianças e adolescentes. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano; LÉPORE, Paulo Eduardo. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: 25 anos de desafios e conquistas. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____; SILVEIRA, Mayra. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. São Paulo: Conceito, 2011

VICCARI, Eunice Maria. **Assistência social como direito universal**: entre a concepção teórica e a provisão. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

VIEIRA, Liszt. **Argonautas da cidadania**. Rio de Janeiro: Record, 2001

VIEIRA, Marcia Guedes. **Trabalho Infantil no Brasil**: questões culturais e políticas públicas. 2009. 190f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Centro de

Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC). Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

_____; RIBEIRO, Vanda Mendes. **A integração entre o programa bolsa família e o programa de erradicação do trabalho infantil**. Brasília: OIT, 2006.

VIEIRA; Reginaldo de Souza; BONFANTE, Patrícia dos Santos. **O regime jurídico dos conselhos gestores de políticas públicas**. 1. ed. Curitiba-PR: Multideia, 2016.

VOGT, Olegário Paulo. **A produção de fumo em Santa Cruz do Sul, RS: 1849-1993**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1994.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2015: Adolescentes de 16 e 17 anos do Brasil**. Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2015. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapaviolencia2015_adolescentes.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2016.

WARREN, Ilse Scherer. **Das mobilizações às redes de movimentos sociais**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v21n1/v21n1a07.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2016.

WEISHEIMER, Nilson. **A situação juvenil na agricultura familiar**. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

ANEXO I – CARTA DE ACEITE DA PESQUISA**ESTADO DE SANTA CATARINA
GOVERNO MUNICIPAL ABELARDO LUZ
TERRITÓRIO DA CIDADANIA MEIO OESTE CONTESTADO**

Abelardo Luz (SC), 28 de abril de 2016.

Ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP-UNISC)

Prezados Senhores,

Declaramos para os devidos fins conhecer o projeto de pesquisa intitulado: **“O reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI): avaliando mecanismos de aplicação de estratégias para concretização de políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescentes no Brasil”**, desenvolvido pelo doutorando **Ismael Francisco de Souza**, do programa de Pós-Graduação - Doutorado em Direito, da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC, sob a orientação do professor Dr. Raimar Rodrigues Machado, bem como os objetivos e a metodologia da pesquisa e autorizamos o desenvolvimento junto a Coordenação e Comissão Municipal do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Informamos concordar com o parecer ético que será emitido pelo CEP-UNISC, conhecer e cumprir a Resolução do CNS 466/12 e demais Resoluções Éticas Brasileiras. Esta instituição está ciente das suas corresponsabilidades como instituição coparticipante do presente projeto de pesquisa e no seu compromisso do resguardo da segurança e bem-estar dos sujeitos de pesquisa nela recrutados, dispondo de infraestrutura necessária.

Atenciosamente,

Enir de Fatima Gonçalves

Secretária de Assistência Social

Decreto 322/2016

Arroio do Tigre (RS), 09 de maio de 2016.

Ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP-UNISC)

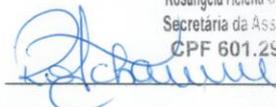
Prezados Senhores,

Declaramos para os devidos fins conhecer o projeto de pesquisa intitulado: **“O reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI): avaliando mecanismos de aplicação de estratégias para concretização de políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescentes no Brasil”**, desenvolvido pelo doutorando **Ismael Francisco de Souza**, do Programa de Pós-Graduação - Doutorado em Direito, da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC, sob a orientação do professor Dr. Raimar Rodrigues Machado, bem como os objetivos e a metodologia da pesquisa e autorizamos o desenvolvimento junto a Coordenação e Comissão Municipal do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, bem como a coordenação do Programa ARISE - Alcançando a Redução do Trabalho Infantil pelo Suporte à Educação.

Informamos concordar com o parecer ético que será emitido pelo CEP-UNISC, conhecer e cumprir a Resolução do CNS 466/12 e demais Resoluções Éticas Brasileiras. Esta instituição está ciente das suas corresponsabilidades como instituição coparticipante do presente projeto de pesquisa e no seu compromisso do resguardo da segurança e bem-estar dos sujeitos de pesquisa nela recrutados, dispondo de infraestrutura necessária.

Atenciosamente,

Rosângela Helena Dalmolin Schanne
Secretária da Assistência Social
CPF 601.299.640-34



Rosângela Helena Dalmolin Schanne

Secretária da Assistência Social

ANEXO II – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Projeto: O reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI): avaliando mecanismos de aplicação de estratégias para concretização de políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescentes no Brasil.

A pesquisa intitulada “O reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI): avaliando mecanismos de aplicação de estratégias para concretização de políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescentes no Brasil” busca contribuir com as políticas públicas no processo de erradicação do trabalho infantil em especial na construção de fluxos e protocolos permitindo ações integradas que sejam capazes de assegurar os direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Segundo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), há 3,4 milhões de crianças e adolescentes com idades entre 10 e 17 anos em situação de trabalho infantil no Brasil. Os Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, lideram a lista com 76 municípios entre os 100 primeiros com maiores índices de trabalho infantil com idades entre 10 e 13 anos. Deste modo, em 2013 o governo brasileiro instituiu o reordenamento no programa de erradicação do trabalho com novas ação para reduzir esses indicadores. A pesquisa tem como objetivo investigar as estratégias do reordenamento do PETI a partir das experiências de 02 municípios do sul do Brasil, com alta incidência de trabalho infantil, propondo mecanismos que permitam a implementação de ações integradas para a efetivação de políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil.

Para esta pesquisa adotaremos o(s) seguinte(s) procedimento(s): primeiro a aplicação de entrevista com coordenadores do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, e do Programa ARISE- Alçando a Redução do trabalho Infantil pelo Suporte à Educação, cujo procedimento será realizado em um único encontro e ocupará o tempo de cerca de 60 minutos, no intuito de identificar os procedimentos adotados e os desafios para erradicação do trabalho infantil. Segundo, aplicação de grupo focal com os membros da Comissão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, em um único encontro de até 120 minutos, para analisar as ações intersetoriais planejadas e

os aspectos mais complexos identificados pelos atores do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente.

Os riscos envolvidos na pesquisa consistem em “riscos mínimos” tais como desconforto em responder algumas das questões. Tais riscos serão minimizados pelo processo técnico e ético em que se processará a entrevista cujo princípio norteador do procedimento será o respeito ao entrevistado e aos seus direitos atinentes a condição de voluntário e a dignidade à pessoa humana. O entrevistado poderá retirar o consentimento ou interromper a sua participação a qualquer momento.

Essa pesquisa poderá contribuir para processo de aprimoramento das políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil, fortalecendo as ações intersetoriais integradas, reduzindo os indicadores de crianças e adolescentes exploradas no trabalho.

O pesquisador responsável garante que, nesta pesquisa, em momento algum, os participantes passarão por algum tipo de procedimento. Da mesma forma, firma o compromisso de garantir resposta a qualquer pergunta ou esclarecimento e a qualquer dúvida acerca da pesquisa.

Quanto aos gastos relacionados diretamente à execução da pesquisa, estes serão de responsabilidade do pesquisador e serão cobertos pelo mesmo.

Pelo presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, declaro que autorizo a minha participação neste projeto de pesquisa, pois fui informado, de forma clara e detalhada, livre de qualquer forma de constrangimento e coerção, dos objetivos, da justificativa, dos procedimentos que serei submetido, dos riscos, desconfortos e benefícios, como das alternativas às quais poderia ser submetido, todos acima listados.

Ademais, declaro que, quando for o caso, autorizo a utilização de minha imagem e voz de forma gratuita pelo pesquisador, em quaisquer meios de comunicação, para fins de publicação e divulgação da pesquisa.

Fui, igualmente, informado:

- da garantia de receber resposta a qualquer pergunta ou esclarecimento a qualquer dúvida acerca dos procedimentos, riscos, benefícios e outros assuntos relacionados com a pesquisa;

- da liberdade de retirar meu consentimento, a qualquer momento, e deixar de participar do estudo, sem que isto traga prejuízo à continuação de meu cuidado e tratamento;
- da garantia de que não serei identificado quando da divulgação dos resultados e que as informações obtidas serão utilizadas apenas para fins científicos vinculados ao presente projeto de pesquisa;
- do compromisso de proporcionar informação atualizada obtida durante o estudo, ainda que esta possa afetar a minha vontade em continuar participando;
- da disponibilidade de tratamento médico e indenização, conforme estabelece a legislação, caso existam danos a minha saúde, diretamente causados por esta pesquisa;
- de que se existirem gastos adicionais, estes serão absorvidos pelo pesquisador responsável.

O Pesquisador Responsável por este Projeto de Pesquisa é Ismael Francisco de Souza, endereço: Rua Adão de Moura, 622 – Santa Cruz do Sul –RS – CEP: 96-815-544 - telefone para contato: (51) 8490-7274 e E-mail: ismael@unesc.net e está sob orientação de Dr. Raimar Rodrigues Machado – E-mail: raimar@terra.com.br.

O presente documento foi assinado em duas vias de igual teor, ficando uma com o voluntário da pesquisa ou seu representante legal e outra com o pesquisador responsável.

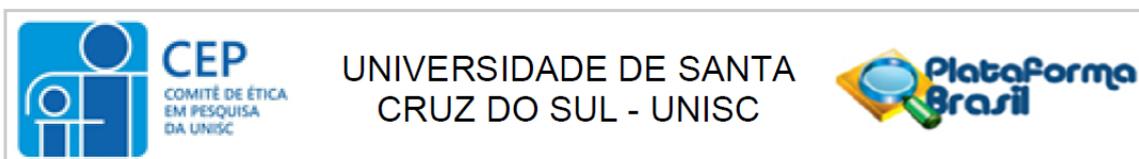
O Comitê de Ética em Pesquisa responsável pela apreciação do projeto pode ser consultado, para fins de esclarecimento, através do telefone: 051 3717 7680.

Data __ / __ / ____

Nome assinatura do Voluntário

Ismael Francisco de Souza
Pesquisador responsável

ANEXO III – TERMO DE APROVAÇÃO DO COMITÊ DE ÉTICA – UNISC



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: O REORDENAMENTO DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (PETI): AVALIANDO MECANISMOS DE APLICAÇÃO DE ESTRATÉGIAS PARA CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOASSISTÊNCIAIS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL.

Pesquisador: Ismael Francisco de souza

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 56696416.0.0000.5343

Instituição Proponente: Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 1.589.592

Apresentação do Projeto:

Trata-se de um projeto de pesquisa denominado O REORDENAMENTO DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (PETI): AVALIANDO MECANISMOS DE APLICAÇÃO DE ESTRATÉGIAS PARA CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOASSISTÊNCIAIS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL, desenvolvido pelo acadêmico Ismael Francisco de Souza na condição Projeto de Tese apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito –Doutorado, Eixo Temático: Diversidade e Políticas Públicas - da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. O Orientador é o Prof. Dr. Raimar Rodrigues Machado.

Objetivo da Pesquisa:

Presentes e claros, quais sejam:

Objetivo primário: Investigar as estratégias do reordenamento do PETI a partir das experiências de 02 municípios do sul do Brasil, com alta incidência de trabalho infantil, propondo mecanismos que permitam a implementação de ações integradas para a efetivação de políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil.

Objetivos secundários:

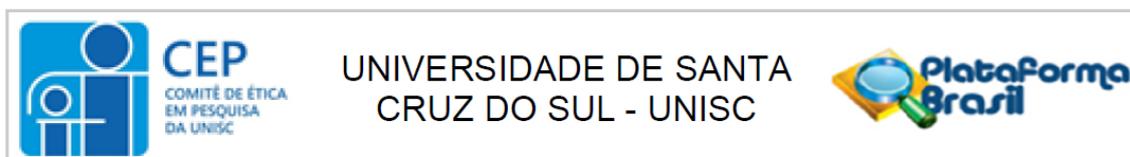
Endereço: Av. Independência, nº 2293 -Bloco 6, sala 603

Bairro: Universitário **CEP:** 96.815-900

UF: RS **Município:** SANTA CRUZ DO SUL

Telefone: (51)3717-7680

E-mail: cep@unisc.br



Continuação do Parecer: 1.589.592

- Estudar os direitos socioassistenciais como elementos propulsores da construção de políticas públicas integradas a partir do Sistema Único de Assistência Social.
- Analisar os pressupostos da teoria da proteção integral visando identificar subsídios para concretização dos direitos fundamentais no contexto do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente.
- Definir os limites conceituais sobre a proteção jurídica contra a exploração do trabalho infantil no Brasil no marco normativo nacional e internacional.
- Pesquisar o reordenamento da Política e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no Brasil no contexto do Sistema Único de Assistência Social e na gestão descentralizada das políticas públicas de atendimento à crianças e adolescentes.
- Propor mecanismos de efetivação das estratégias para concretização das políticas públicas para crianças e adolescentes, a partir das experiências de 02 municípios com alta incidência de trabalho infantil, na construção de fluxos e protocolos de encaminhamentos, considerando as práticas de mapeamento e diagnóstico local; instituição de sistemas integrados de notificação, articulação intersetorial e interinstitucional; ampliação do universo informacional e as formas de cofinanciamento das políticas socioassistenciais para prevenção e erradicação do trabalho infantil.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Presentes e claros. Quais sejam:

-Riscos: os riscos envolvidos na pesquisa consistem em “riscos mínimos” tais como desconforto em responder algumas das questões. Tais riscos serão minimizados pelo processo técnico e ético em que se processará a entrevista eo grupo focal, cujo princípio norteador do procedimento será o respeito ao entrevistado e participantes do grupo focal aos seus direitos atinentes a condição de voluntário e a dignidade á pessoa humana. Assim,os sujeitos da pesquisa poderá retirar o consentimento ou interromper a sua participação a qualquer momento.

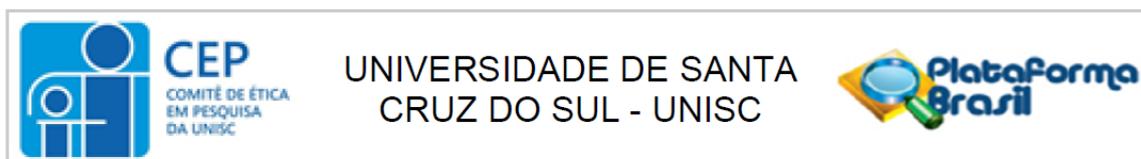
Benefícios:

- Essa pesquisa poderá contribuir para processo de aprimoramento das políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil, fortalecendo as ações intersetoriais integradas, reduzindo assim os indicadores de crianças e adolescentes exploradas no trabalho.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A presente pesquisa se caracteriza por ser um estudo explicativo e exploratório, possibilitando conhecer a realidade, produzindo conhecimento e contribuindo na elaboração e adaptação de uma política de erradicação do trabalho infantil no Brasil. O método de abordagem hipotético-dedutivo e de procedimento será o analítico.

Endereço: Av. Independência, nº 2293 -Bloco 6, sala 603
Bairro: Universitário **CEP:** 96.815-900
UF: RS **Município:** SANTA CRUZ DO SUL
Telefone: (51)3717-7680 **E-mail:** cep@unisc.br



Continuação do Parecer: 1.589.592

Define-se os (02) municípios a serem pesquisados: Abelardo Luz (SC) e Arroio do Tigre (RS). Além da elevada incidência de trabalho infantil (Censo/IBGE/2010), a escolha destes municípios transcorre da necessidade de verificação do impacto do reordenamento das políticas públicas justamente nos locais onde historicamente as políticas de enfrentamento ao trabalho infantil demonstram-se mais fragilizadas. Também se verifica que nesses dois municípios há um conjunto de ações para prevenção e erradicação do trabalho infantil que foram implantados a partir de 2013.

Os instrumentos a serem utilizados para a realização da pesquisa compreenderão: entrevistas semiestruturadas e grupos focais, conforme modelo em anexo, com vistas a compreender as ações e procedimentos existentes para a erradicação do trabalho infantil no município. Assim, as entrevistas serão realizadas com seguintes atores de cada município: coordenador (a) Municipal do Programa de Erradicação do Trabalho

Infantil e Coordenador do Programa ARISE no município de Arroio do Tigre (RS), programa em execução apenas neste município. No segundo momento, aplicar-se-á como técnica de pesquisa o grupo focal, com 06 representantes de órgãos públicos municipais que compõem a Comissão Intersetorial do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, em cada município, tendo por objetivo a comunicação e interação entre os sujeitos, como objetivo de reunir informações que possa proporcionar a compreensão de percepções sobre determinado tema.

Por fim, cumpre salientar que a pesquisa não entrevistará crianças e adolescentes em respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e da proteção as populações vulneráveis.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Presentes e de acordo com o solicitado pelo CEP-UNISC

Recomendações:

Não há.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

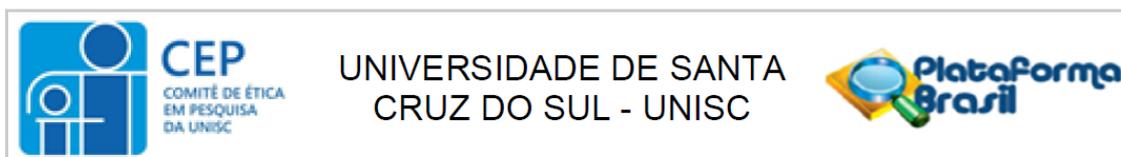
Não há.

Considerações Finais a critério do CEP:

Projeto aprovado e em condições de ser executado.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Endereço: Av. Independência, nº 2293 -Bloco 6, sala 603
Bairro: Universitário **CEP:** 96.815-900
UF: RS **Município:** SANTA CRUZ DO SUL
Telefone: (51)3717-7680 **E-mail:** cep@unisc.br



Continuação do Parecer: 1.589.592

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_717182.pdf	26/05/2016 19:26:16		Aceito
Brochura Pesquisa	INSTRUMENTOS_DE_PESQUISA.pdf	26/05/2016 19:23:03	Ismael Francisco de souza	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	PROJETO_DE_TESE.pdf	26/05/2016 19:17:33	Ismael Francisco de souza	Aceito
Cronograma	CRONOGRAMA.pdf	26/05/2016 19:11:51	Ismael Francisco de souza	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	tcle.pdf	26/05/2016 18:45:45	Ismael Francisco de souza	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	carta_aceite_Arroio_do_Tigre.pdf	26/05/2016 18:44:44	Ismael Francisco de souza	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	carta_aceite_Abelardo_Luz.pdf	26/05/2016 18:44:24	Ismael Francisco de souza	Aceito
Orçamento	orcamento.pdf	26/05/2016 18:42:50	Ismael Francisco de souza	Aceito
Folha de Rosto	Folhaderosto.pdf	26/05/2016 18:38:33	Ismael Francisco de souza	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

SANTA CRUZ DO SUL, 14 de Junho de 2016

Assinado por:
Ingo Paulo Kessler
(Coordenador)

Endereço: Av. Independência, nº 2293 -Bloco 6, sala 603
Bairro: Universitario **CEP:** 96.815-900
UF: RS **Município:** SANTA CRUZ DO SUL
Telefone: (51)3717-7680 **E-mail:** cep@unisc.br

ANEXO IV – INSTRUMENTO DA PESQUISA: ENTREVISTAS E GRUPO FOCAL**INSTRUMENTOS DE PESQUISA****Coordenadores do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil**

1. Em que ano o município aderiu ao reordenamento do PETI?
2. A gestão pública municipal reconhece os indicadores de trabalho infantil apresentados pelo IBGE?
3. A partir da adesão ao reordenamento do PETI, quais foram as primeiras ações tomadas pelo município?
4. O município conta com um diagnóstico e mapeamento de trabalho infantil? Se sim, como foi realizado?
5. Quais os tipos de trabalho mais realizados por crianças e adolescentes no município?
6. Como se dá o processo de identificação da criança e adolescente em situação de trabalho infantil até sua superação da violação do direito? Quais órgãos envolvidos?
7. As ações para erradicação do trabalho infantil são integradas? Há referência e contrarreferência dos casos?
8. Qual a percepção da população sobre o tema trabalho infantil? Existe processo de mobilização?
9. Existem ações para debater os temas nas escolas, unidade de saúde, e Centros de Referência de Assistência Social? Como acontece?
10. Quais os desafios da coordenação do PETI em executar as ações previstas no reordenamento do PETI?
11. Há cofinanciamento (estadual/federal) para as ações de erradicação do trabalho infantil?
12. As ações do reordenamento do PETI formam pactuadas entre os órgãos do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente?
13. Existem fluxo integrado de identificação, notificação e encaminhamentos do trabalho infantil articulado com sistema de proteção, controle e fiscalização da rede de atendimento? Se não, existe algum fluxo no município?
14. Como se dá o atendimento as crianças e adolescentes retiradas do trabalho.
15. Quais ações planejadas para 2016/2017 pela coordenação do PETI?

16. O município conta com um Plano Municipal de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil?

17. Há o envolvimento dos órgãos do sistema de justiça? Quais?

18. Há envolvimento da cadeia produtiva? Se sim, qual papel destes?

INSTRUMENTOS DE PESQUISA

Comissão Intersetorial do Programa de erradicação do trabalho infantil

Questões iniciais:

1. Como é composta a Comissão do PETI?

2. Qual período do mandato?

3. Quando foi instalada a comissão?

Elementos norteadores ao grupo focal:

Tema 01: Trabalho infantil

1.1 O que é trabalho infantil?

1.2. Como o grupo avalia os indicadores apresentados pelo IBGE sobre o trabalho infantil no município?

1.3. Para o grupo, qual maior desafio para erradicar o trabalho infantil no município?

Tema 02: Comissão do PETI

2.1. Como foi o processo de construção da comissão do PETI.

2.2. Conte sobre a periodicidades dos encontros. Quantos encontros já houve? Quais temas/questões foram tratados?

2.3. Qual a importância da comissão do PETI?

Tema 03: Reordenamento do PETI

3.1. O modelo de reordenamento do PETI é suficiente para erradicar o trabalho infantil?

3.2. Que outros elementos seriam necessários?

3.3. Existem planejamento das ações para execução do reordenamento do PETI?

3.4. As ações foram pactuadas? Como aconteceu esse processo?

3.5. Quais ações a comissão pretende levantar para erradicar o trabalho infantil?

INSTRUMENTOS DE PESQUISA**Coordenador do Programa ARISE – Alçando a redução do trabalho infantil pela educação**

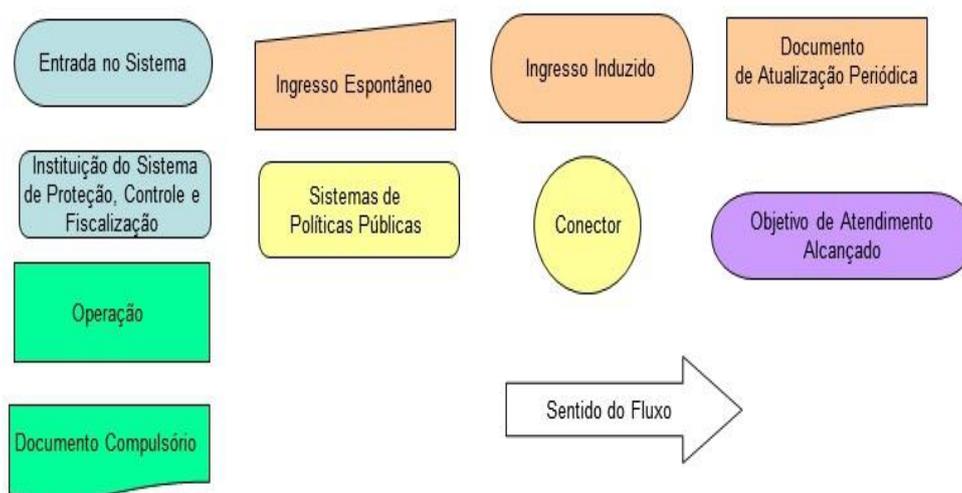
Questões:

1. Quando o programa foi instado no município?
2. Qual objetivo do programa?
3. Quais metas buscam alcançar o programa?
4. Qual a metodologia adotada para atuar no processo de erradicação do trabalho infantil?
5. As ações são articuladas em rede? Como isso ocorre?
6. Como o programa tem percebido a dinâmica do trabalho infantil no município? Houve redução? Há reincidência?

ANEXO V – SIMBOLOGIA DOS FLUXOS



Legenda



Observações:

1. A indicação de tracejado no sentido do fluxo não indica qualquer condição especial, salvo melhor visualização do fluxo.
2. As notificações e os encaminhamento para cada sistema de políticas públicas devem ser efetivados nos serviços considerados como “portas de entrada” para o atendimento dos casos de trabalho infantil.