

O Impacto do ECA¹ nas Políticas Públicas de Atendimento à Criança e ao Adolescente e no Trabalho Infanto-Juvenil

Elisiane Sartori²

Isis Souza Longo³

Resumo

O artigo contém informações sobre as mudanças de conteúdo, metodologia e gestão das políticas públicas voltadas ao segmento infanto-juvenil, a partir da vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente no início dos anos 90.

A partir de 1990, o Brasil vive um nova realidade em relação à questão da criança e do adolescente, percebendo-se um movimento da sociedade através de fatos ocasionados por Organizações

¹ ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República, tornando-se Lei 8069, em 13 de julho de 1990.

² Economista, Mestranda em Economia Social e do Trabalho – Instituto de Economia/UNICAMP.

³ Historiadora, Mestranda em Economia Social e do Trabalho – Instituto de Economia/UNICAMP.

Governamentais (OG's), Organizações Não Governamentais (ONG's), sindicatos, empresariado, mídia, etc. Torna-se unânime a idéia de uma nova era, com políticas públicas voltadas ao atendimento da criança e do adolescente. Porém, essas novas políticas inseridas não têm garantido a erradicação definitiva do trabalho infantil no país, se demonstrando, ainda, um setor altamente fragilizado. Aspectos culturais, sócio-econômicos, educacionais, acirram ainda mais essa questão, colocando o Brasil como um dos países da América Latina com maiores índices de trabalho infantil. Hoje, a situação se complica com o alto índice de desemprego no país, fortalecido pela própria desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho. É nesse sentido, que este trabalho se direciona, analisando a situação da criança e do adolescente sob o prisma das políticas públicas voltadas a esse segmento após a implementação do ECA.

Como introdução faremos um breve histórico sobre as políticas de atendimento à criança e ao adolescente, ressaltando aspectos do ECA que implicaram em transformações jurídicas, pedagógicas e político-administrativas; incluindo a questão do trabalho infanto-juvenil.

Dedicaremos uma parte do texto às questões relacionadas à infância e ao conceito de prioridade absoluta, destacando o processo de descentralização e municipalização das políticas públicas, enquanto imperativos para o exercício da democracia participativa e efetivação dos preceitos do ECA.

Uma outra parte será destinada à trajetória das políticas voltadas à erradicação do trabalho infantil. Faremos considerações preliminares sobre as concepções do trabalho infanto-juvenil e legislações pertinentes, e em seguida trataremos dos programas implementados.

Como conclusão faremos uma avaliação sobre a década do ECA, ressaltando fatores que corroboram para o não cumprimento da legislação, e reforçam a exclusão e o trabalho infanto-juvenil.

Palavras-Chaves: criança – adolescente – trabalho – políticas públicas – mercado de trabalho – desregulamentação – descentralização – direitos – conselhos – participação - cidadania

1 - Introdução

A política de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil desde a “Roda dos Enjeitados” (período colonial), esteve associada às ações caritativas das entidades religiosas e doações das pessoas de boa vontade. A participação do Estado na formulação e/ou regulação no atendimento, faz parte de uma cultura política de Assistência Social de caráter residual, com programas compensatórios à menoridade carente.

O entendimento da montagem do Sistema de Proteção Social e, por conseguinte o atendimento à Assistência Social não se trata de uma leitura linear, factual do conjunto de legislação e medidas políticas adotadas pelo Estado. A noção de processo histórico na

construção do aparato institucional, implica no reconhecimento da ingerência estatal nas áreas sociais e nas relações de trabalho, como forma de controle dos conflitos sociais gerados pela acumulação capitalista industrial.

Os marcos legislativos dos regimes autoritários (1930/43 e 1966/71) e suas implicações frente ao modelo de desenvolvimento econômico adotado, impeliram à política social características como: a extrema centralização política e financeira das ações sociais do governo no nível federal, a fragmentação institucional, a exclusão da participação popular nos processos de decisão, o princípio do auto-financiamento do investimento social e o princípio da privatização.

O tratamento empregado às políticas públicas de atenção ao segmento infanto-juvenil esteve pautado pelo binômio criança e adolescente para membros das famílias burguesas, e menores para os pobres e/ou órfãos tutelados pelas instituições totalitárias.

A ação do Estado frente aos ‘menores’, será a repressão do comportamento desviante através do Código de Menores de 1927, que abertamente institui o confinamento, enquanto punição à criança e ao adolescente marginalizados. A internação e os castigos físicos, como medidas corretivas, serão responsáveis pelo ideário do senso comum do estigma da delinquência infanto-juvenil dos menores pobres, pois criança rica é responsabilidade da família e seus conflitos judiciais serão tratados nas Varas de Família, enquanto o ‘menor’ é responsabilidade das instituições de assistência social e seus conflitos judiciais correriam nas Varas de Menores.

Os princípios reguladores da legislação do Código de Menores de 1927 que incidem sobre a doutrina das medidas correccionais, levam o Estado a criar na década de 40, a LBA – Legião Brasileira de Assistência (1942), com intuito de atender crianças carentes. A adoção de medidas assistencialistas é fruto de um Estado pautado pelo clientelismo e políticas de assistência de caráter residual.

A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor criada sob a égide autoritária (1964), juntamente com a ação da Legião Brasileira de Assistência, serão responsáveis pelo tratamento ao menor de conduta anti-social, conforme a ratificação do Código de Menores em 1979. A hegemonia destes órgãos institucionais será revogada no âmbito federal pelo CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (1995).

Durante a década de 80, no III Plano Nacional de Desenvolvimento, a FUNABEM promoveu ações voltadas à assistência ao “menor”, preocupadas com a erradicação da pobreza absoluta, enfatizando a voluntariedade de cinco programas básicos: Pedagogia, Saúde, Família e Integração Comunitária, Prontidão para o Trabalho e Centro Cultural. No entanto a ênfase do atendimento fora dada às unidades de internamento dos menores infratores entre 14 e 18 anos, localizadas nos estados, ou seja as famigeradas FEBEM’s que perpetuam seus trabalhos na virada do milênio.

A centralização das ações destinadas à população infanto-juvenil carente na LBA e na FUNABEM, enquanto prática de um

Estado repressor, irá ser questionada no decorrer da década de 80 através dos movimentos sociais pró-democracia. A luta pelo restabelecimento de um Estado de Direitos, com o retorno da democracia política no país e efetivação dos direitos sociais e cidadania, passava necessariamente pela universalidade de acesso aos bens e serviços públicos.

A transição ao regime democrático através do empenho da sociedade civil, irá propiciar a continuidade da luta pela extensão dos direitos de cidadania ao segmento infanto-juvenil, que conquistará em 1990 a publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente. O ECA romperá juridicamente com a doutrina correccional do Código de Menores, através da doutrina da garantia ao pleno desenvolvimento desse segmento social.

Dentro deste contexto, se destaca a questão sobre a erradicação do trabalho infantil um tema que vem ganhando centralidade nas agendas governamentais em todo o mundo nas últimas décadas, principalmente depois que, em 1979, foi proclamado pela Assembléia Geral das Nações Unidas o "Ano Internacional da Criança". A conclamação para a ação e o estudo sobre essa questão foi acolhida por governos, organizações e instituições dos mais diversos tipos. Segundo Swepston "...é quase universal o reconhecimento de que as crianças não são simplesmente pequenos adultos e merecem especiais consideração e tratamento num mundo tirânico" (1993).

Essa temática vem sendo discutida e estudada internacionalmente principalmente porque, ao contrário do que se possa imaginar, o trabalho infantil vem crescendo e se expandindo. Em 1996, existiam cerca de 100 milhões de crianças trabalhadoras⁴ no mundo com idade entre 05 e 14 anos. E para o ano 2000 o cenário é ainda pior, estimando-se 400 milhões de crianças e adolescentes, nessa faixa etária, sendo exploradas em todo o mundo. Há crianças trabalhadoras nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, nos mercados de trabalho formal e informal, nas áreas urbanas e rurais e nos mais diversos ramos de atividade econômica.

Na Tabela 1, a seguir, são apresentados dados da presença de trabalho infantil em alguns países do mundo.

Tabela 1
Crianças entre 10 e 14 Anos Ocupadas Segundo Países Selecionados - 1995
 (% sobre o total de crianças e adolescentes da faixa etária)

PAÍS	%
Mali	54,53
Nigéria	25,75
Haiti	25,30
Guatemala	16,87
Brasil	16,22
Índia	14,37
China	11,55

⁴ Mesmo nos países que dispõem de estatísticas sobre a questão, são observadas subestimativas, uma vez que muitas atividades exercidas não são captadas pela pesquisa, como por exemplo, aquelas realizadas no setor informal e, em especial, no serviço doméstico (Costa, A .G., 1996).

Marrocos	5,61
Argentina	4,53
Albânia	1,11
Itália	0,38

Fonte: BNDES, 1997

É possível notar que a incidência de trabalho infantil é maior nos países em desenvolvimento, embora também exista em países com maior grau de desenvolvimento, como é o caso da Itália. Nos países desenvolvidos, a exploração do trabalho infantil incide, principalmente, sobre minorias étnicas ou comunidades de imigrantes. Além disso, a utilização de mão de obra infantil cresceu em países da Europa Central e Oriental, após o processo de transição da economia de planificação centralizada para uma economia de mercado.

No caso do Brasil, existiam, em 1995, 3,5 milhões de crianças entre 10 e 14 anos trabalhando, o que corresponde a 16,22% dos indivíduos dessa faixa etária (IBGE, 1995). Existiam também no Brasil outras 522.185 crianças entre 5 e 9 anos de idade trabalhando, o que corresponde a 3,2% do total dessa faixa etária. Esses dados colocam o Brasil em terceiro lugar na utilização de mão-de-obra infantil na América Latina, sendo superado apenas pelo Haiti (25,3%) e pela Guatemala (16,87%).

2 – Mudança do Marco Legislativo

O reconhecimento do direito à cidadania entre o segmento etário de 0 a 18 anos, passa pela desconstrução do imaginário coletivo, que somente atribui direitos ao adulto trabalhador e, aos indivíduos não produtivos como crianças, idosos, portadores de deficiências e desempregados, estaria destinada a tutela do Estado.

A extensão dos direitos à criança e ao adolescente obriga ao Estado a garantia das políticas sociais básicas, em detrimento de práticas assistencialistas associadas a “favores” do administrador público. Nessa lógica, o direito a ter direitos é a condição peculiar do sujeito em desenvolvimento, sendo papel do Estado e Sociedade assumir a criança e o adolescente enquanto prioridade absoluta.

A nova legislação do ECA (Lei 8069/90), estabelece mudanças jurídicas, de princípios e de metodologia na política de atendimento à criança e ao adolescente. Dentro dessa perspectiva de mudanças está a possibilidade do exercício de ações sistematizadas entre as três esferas de governo através do funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Os Conselhos dos Direitos são órgão deliberativos, paritários entre governo e sociedade civil, formuladores de políticas de atendimento à população infanto-juvenil e fiscalizadores das ações do poder público.

A criação dos Conselhos dos Direitos acompanha a criação dos FUNCAD's - Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nas três esfera governamentais. Os recursos dos fundos são constituídos por transferências de recursos públicos, recebimento de

multas advindas do desrespeito aos direitos da criança, dotação orçamentária e doações de terceiros. Os Conselhos são responsáveis pelo gerenciamento dos fundos e o poder público é responsável pela execução dos programas deliberados pelos Conselhos.

O ECA ao determinar a existência dos Conselhos dos Direitos para a efetivação da política de atendimento à criança e ao adolescente, pressupunha o fim da hegemonia das ações da LBA e FUNABEM. No entanto, o processo de criação dos Conselhos, bem como a efetivação do uso dos recursos do FUNCAD, realiza-se de forma assistemática, com é o caso do próprio CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente) que foi criado em 1995 e até o momento não “resolveu” questões de operacionalização de seu fundo (DRAIBE, 1997).

2.1. – O ECA e o trabalho infanto-juvenil

A partir da mudança legislativa, percebe-se que o ECA foi um marco jurídico fundamental também na questão do trabalho da criança e do adolescente no país; principalmente no que diz respeito ao seu capítulo V que proíbe o trabalho da criança de 0 a 12 anos e permite o trabalho na condição de aprendiz na faixa etária de 12 a 14 anos. Chama atenção, também, o Artigo 61 do ECA que se refere à proteção ao trabalho do adolescente; a legislação especial (CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas) e a Constituição Federal de 1988, de acordo com o Artigo 227, que abrange toda a área da criança e adolescente. Complementam esse quadro legal, os

dispositivos que regem os serviços nacionais de aprendizagem industrial, comercial e rural e o estágio profissionalizante.

Assim, de acordo com o ECA, até os 12 anos de idade a criança deve ser protegida do trabalho, com programas direcionados para o seu “ingresso, regresso, permanência e sucesso” no ensino fundamental e os programas de trabalho e geração de renda devem ser direcionados às famílias dessas crianças. Entre 12 e 14 anos, deve-se objetivar a conciliação, quando necessária, entre educação e trabalho, através de um regime de aprendizagem ou a inserção desses adolescentes em programas que tenham como base de sustentação: o trabalho educativo. Dos 14 a 18 anos, os programas devem se direcionar à capacitação profissional visando uma proteção desses adolescentes no ambiente e nas relações de trabalho.

A Emenda Constitucional Nr. 20, aprovada a partir de 16/12/98, que eleva para 16 anos a idade mínima de admissão ao trabalho altera as regras da Previdência Social Brasileira e reforça a legislação do ECA ao permitir para faixa etária entre 14–16 anos o trabalho somente com um acompanhamento de ensino-aprendizagem.

O objetivo da aprovação de tal Emenda se direciona no sentido de retardar a entrada de jovens ao mercado de trabalho, evitando com isso que o tempo de contribuição à Previdência Social se prolongasse em demasia; o que beneficiou, inclusive, aos

trabalhadores adultos, que são, em alguns casos, substituídos pela mão-de-obra infantil.

Permanece, no entanto, dois pontos principais na discussão atual: o que fazer com os adolescentes que necessitam trabalhar para o aumento de renda de suas famílias e qual alternativa educacional para os adolescentes de 14 a 16 anos? No primeiro caso, os Programas de Renda Mínima têm demonstrado serem eficazes como alternativas relevantes no sentido de garantirem à escolaridade mínima dessas crianças e adolescentes. Quanto à questão da escolarização há ausência de novas propostas que substituam a centralidade do Sistema “S” (SENAI, SESC, SENAT, SESI e SENAC).

3 – Políticas Públicas e Municipalização do Atendimento

O município é o locus privilegiado à participação popular no que se refere a priorização de metas, aplicação de recursos e fiscalização dos trabalhos do executivo.

No entanto, o golpe militar de 1964 rompe com a autonomia local, centralizando todas as políticas públicas e obrigando municípios a destinarem mais de 50% de seus recursos à União. Nesse cenário há o estabelecimento de normas gerais para padronização do atendimento às políticas básicas como saúde, educação e assistência ao menor e por conseguinte o enfraquecimento da ação municipal na elaboração e implementação de projetos locais.

A ditadura militar além de violar as liberdades individuais, promove nas décadas de sua ingerência, o agravamento das injustiças sociais no país. A adoção de um modelo de desenvolvimento econômico excludente acentuou a concentração de renda, expulsou as pessoas do campo, promoveu uma migração massiva para os centros urbanos, ocasionando um rebaixamento do salário mediante a reerva de mão-de-obra e potencializando os problemas sociais pela falta de moradia, escola, saneamento, saúde, transporte e etc.

Para conter a marginalidade do extrato social excluído, a política nacional de assistência primava pela adoção de medidas supletivas, que reforçavam a mentalidade do assistencialismo como política para os pobres, que de forma alguma interfeririam para a mudança da estrutura de exclusão e sim perpetuariam a situação de dependência e agradecimento ao Estado benevolente.

A atuação dos movimentos populares para o reestabelecimento da democracia brasileira, teve eco nas conquistas da Constituição de 1988 e em particular na aprovação do ECA em 1990. A retomada de um Estado de Direitos propiciou a construção de um novo paradigma de organização político-institucional, no qual o município é reafirmado enquanto o espaço privilegiado à democracia através da participação política e exercício da cidadania.

A municipalização das políticas sociais básicas como educação, saúde, habitação, transporte e saneamento está inserida na Constituição através da autonomia para a elaboração da Lei

Orgânica Municipal. No entanto, a descentralização político-administrativa para o gerenciamento das políticas sociais no âmbito municipal pode corresponder à transferência das responsabilidades quanto à gestão de equipamentos e serviços federais e estaduais perpetuando a prática de barganha e clientelismo entre poderes e recursos.

Entre os princípios para a descentralização das políticas públicas a garantia de repasse de recursos entre as esferas de poder tem que ser realizada de forma transparente, sob o controle e fiscalização da opinião pública, para tanto a Constituição prevê a criação dos Conselhos paritários, que formulam políticas nas áreas de saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente entre outros.

Especificamente quanto à política municipal de atendimento ao segmento infanto-juvenil, dentro da lógica: criança e adolescente prioridade absoluta; o orçamento municipal deve abarcar o “pleno” atendimento às políticas sociais básicas, políticas e programas de assistência social em caráter supletivo e serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de violação de direitos.

As políticas de atendimento devem primar pela universalização da oferta dos serviços públicos, e os programas específicos como os programas de proteção (apoio sócio-familiar) e as medidas sócio-educativas (liberdade assistida, semi-liberdade e internação), devem assegurar a promoção da autonomia e

reintegração social do indivíduo em desenvolvimento, sujeito de direitos, que pertence a um segmento especial por estar num processo de formação social, moral, cultural e histórica.

A garantia do cumprimento da legislação do ECA no âmbito municipal dar-se-á pela ação efetiva do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que dentro da dinâmica da maior participação popular para a elaboração de políticas e fiscalização dos recursos públicos, aplicaria com maior eficiência e qualidade os recursos orçamentários e as verbas do FUMCAD.

Cabe lembrar que a descentralização política-administrativa no âmbito municipal representa um cenário de diversas forças políticas que não se reduzem aos agentes e esferas institucionais do poder público, e sim representa disputas de interesses de grupos locais, sendo um desafio constante a luta pela efetivação dos direitos sociais, numa sociedade pautada pela desigualdade e o clientelismo político.

4 - Programas de Erradicação do Trabalho Infantil

Após 1980 alguns direitos trabalhistas deslocaram-se para a esfera dos direitos humanos fundamentais, influenciando o comércio internacional. E dentro desse contexto, pode-se questionar: por que de repente o tema trabalho infantil passou a fazer parte tanto da agenda internacional, como nacional, englobando os organismos multilaterais, sindicatos, ONG's, OG's?

De acordo com Veiga (1998), três perspectivas podem definir as mudanças ocorridas nesse período:

1) o tema estar associado às instituições que compõem a ONU (Organizações das Nações Unidas), no que diz respeito à discussão e implementação da defesa dos direitos humanos, vinculados ao UNICEF e UNESCO;

2) a discussão sobre idade mínima para o início ao trabalho é determinada pela OIT (Organização Internacional do Trabalho) sob forma de convenção, com o objetivo de sensibilizar os países para a sua ratificação;

3) o trabalho infantil pode ser vinculado ao comércio através da aceitação da Cláusula Social.

Nesse sentido, se percebe a influência de vários organismos internacionais e novos atores (ONG's, OG's, sindicatos, etc) marcando forte presença nas agendas governamentais em nível mundial.

Dentro desse contexto, a OIT é um dos principais atores envolvidos na erradicação total do trabalho infantil no mundo. E para combater o trabalho infantil em nível mundial a OIT se utiliza de uma política nacional, onde os países que ratificarem suas Convenções têm que assegurar a abolição efetiva do trabalho das crianças e elevar progressivamente a idade mínima de admissão ao emprego. A Convenção 138 trata muito bem dessa questão, admitindo em 15 anos a idade mínima para o trabalho associada à escolaridade básica mínima.

Porém, recentemente surgiu um discurso em nível internacional de que o trabalho infantil demorará um tempo para ser totalmente erradicado, por isso se coloca a idéia de uma formulação de uma nova convenção sobre as piores formas de exploração das crianças, que seriam elas: o trabalho escravo, a prostituição e a produção de materiais pornográficos ou atividades pornográficas e, por último, qualquer outro tipo de trabalho que coloque em risco à saúde, à segurança ou a própria moralidade das crianças.

Um ponto a se ressaltar nessa questão é de que já existem outras Convenções, mesmo da própria OIT ou da ONU, que reitera essas piores formas de exploração da mão-de-obra infantil. Como exemplos, podemos citar a Convenção 29 da OIT e a Convenção dos Direitos Humanos da ONU, que dizem respeito ao trabalho forçoso e extremo de crianças e adolescentes.

E, também, na luta pela erradicação definitiva do trabalho infantil no mundo se destaca o IPEC (International Programm on the Elimination of Child Labour) que pode ser caracterizado como o instrumento fundamental para o combate ao trabalho infantil utilizado pela OIT. O objetivo básico é eliminar o trabalho infantil em nível mundial através de mecanismos que capacitem os governos nacionais a combatê-lo de forma progressiva e eficaz; utilizando para isso recursos sempre executados através de parcerias entre Governos, ONG's, OG's, sindicatos e entidades representativas da sociedade civil.

De acordo com a OIT, desde sua criação em 1992, o Programa vêm crescendo cada vez mais; verificando-se que entre 1992/93 foram implementados 155 programas em diferentes países do mundo; entre 1994/95, foram 447 programas e, no último biênio 1996/97 implementou-se 442 programas; totalizando mais de 1000 programas desde sua criação. Vale destacar que o Brasil participa do IPEC desde seu início.

4.1. - Programas de Erradicação do Trabalho Infantil no Brasil

No Brasil, a preocupação com o combate ao trabalho infantil se intensificou na segunda metade dos anos 80. Até esse período, embora legalmente proibido, o trabalho precoce era plenamente tolerado pelo Governo e pela sociedade civil. As organizações públicas e privadas que atuavam na área estimulavam o trabalho precoce, capacitando os adolescentes para o mercado de trabalho, implementando políticas de geração de renda direcionadas às famílias pobres e ensinando aos jovens ocupações características do mercado informal para assegurar a sua sobrevivência.

Nos anos 90, ampliou-se o conjunto de intervenções sociais no combate ao trabalho infantil, principalmente por parte das organizações da sociedade civil. Essa mudança foi motivada por uma série de fatores, dentre os quais se encontram a pressão exercida pelos organismos internacionais para a eliminação do trabalho infantil no país; a mobilização da sociedade, principalmente

das empresas, ONG's e entidades sem fins lucrativos; a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente que aportaram uma nova concepção de infância/adolescência e um novo paradigma legal estendendo significativos direitos de cidadania a esse segmento da população; a implantação de diversos programas das Nações Unidas (Unicef) e o estímulo do suporte técnico-financeiro do Programa Internacional de Eliminação do Trabalho Infantil - IPEC, implementado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Nesse sentido, várias ações de combate ao trabalho infantil encontram-se em desenvolvimento no país, implementadas por ONG's, empresas⁵, entidades patronais, sindicatos, governos locais e, mais recentemente, pelo Ministério do Trabalho⁶ e pelo Governo Federal⁷. São ações que abrangem objetivos como a erradicação do trabalho infantil de alto risco à saúde, a profissionalização do adolescente, o combate à prostituição infantil, a melhoria do sistema de ensino e o provimento de recursos financeiros às famílias pobres.

⁵ No âmbito das ações do empresariado no combate ao trabalho infantil, merece destaque a Fundação Abrinq, pelos Direitos da Criança, criada em 1990, que atua no sentido de sensibilizar, conscientizar e mobilizar empresários de diferentes setores produtivos para a efetiva erradicação do trabalho infantil.

⁶ O Ministério do Trabalho, através da Secretaria de Fiscalização do Trabalho, criou em 1995, o GERTRAF (Grupo de Repressão ao Trabalho Forçado), no sentido de apurar as inúmeras denúncias de situações de trabalho escravo e de trabalho degradante, nas áreas rurais das diversas regiões do país.

⁷ No plano federal, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Assistência Social, o principal destaque é o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, iniciado em 1996, que fomenta iniciativas governamentais e não-governamentais, na busca pela erradicação do trabalho infantil, através de bolsas-educação para as famílias que mantiverem seus filhos de 7 a 14 anos de idade na escola.

O Programa Internacional de Eliminação do Trabalho Infantil - IPEC, é, sem dúvida, um dos marcos do combate ao trabalho infantil no Brasil. Implantado desde 1992, tendo por objetivo apoiar o país na restrição progressiva ao trabalho infantil e na regulamentação do trabalho do adolescente. O programa é implementado através de diversas parcerias com o Governo, com organizações patronais e de trabalhadores e com ONG's, de forma a alcançar numa ação integrada, os diferentes níveis de ação e de público.

O IPEC foi implantado em regiões do país e ramos de atividades com alto índice de trabalho infantil, como, por exemplo, as carvoarias e a extração de erva-mate do Mato Grosso do Sul, a extração de sisal em Retiroândia, na Bahia, as plantações de cana-de-açúcar do Município de Campos, no Rio de Janeiro e as indústrias de calçados do Vale dos Sinos, no Rio Grande do Sul e da cidade de Franca, no Estado de São Paulo.

Portanto, verificamos que as iniciativas tanto em nível internacional como nacional progrediram ao longo dos anos 90. Porém, os desafios para a total erradicação do trabalho infanto-juvenil no Brasil depende de uma ação conjunta das três esferas do governo e de toda sociedade.

5 - Conclusão

O desafio para a efetivação do ECA e a erradicação do trabalho infanto-juvenil remete-nos à avaliação sobre os avanços e

retrocessos da sociedade brasileira após quase uma década da nova legislação.

O refluxo do movimento popular da década de 80, que lutava pela reinstauração do Estado de Direitos e a garantia da universalização dos serviços de proteção social, tem na democracia dos anos 90 a dificuldade de articulação para continuar reivindicando as reformas estruturais da sociedade brasileira. A panacéia do direito ao voto, suprimiu a radicalidade da ação popular na cobrança da autoridade pública.

O agravamento dos problemas sociais com o desemprego e alta concentração de renda no país é relativizado pela hegemonia do discurso conservador sobre o caráter mundial da crise econômica, reforçando a cordialidade do brasileiro e sua alta criatividade para dar um “jeitinho” na crise.

Essa lógica perversa de imputar o sacrifício à população em nome da modernidade e da globalização, enquanto imperativos para a inserção do Brasil no novo milênio, redundando na falência do Estado, no desmonte das políticas públicas e na adoção sistemáticas de medidas focalizadas, de caráter residual, que reforçam a prática clientelista de um Estado voltado aos interesses de uma elite apátrida, comprometida com o capital especulativo.

Desta forma, o aprendizado do ECA enquanto paradigma de um novo modelo de gestão das políticas públicas continua sendo uma novidade, há a necessidade de atuação conjunta dos

movimentos sociais comprometidos com a defesa dos direitos, para que o Estatuto seja o instrumento de transformação do novo milênio.

Quanto à erradicação do trabalho infanto-juvenil o paleativo de programas internacionais não solucionará o problema, haja visto que a pauperização da população brasileira, juntamente com a redução do papel do Estado na garantia das políticas de proteção social, remeterem à criança e ao adolescente de baixa renda ao trabalho precoce, além do mais, o valor trabalho enquanto disciplina moral do sujeito continua sendo o valor predominante da sociedade sem trabalho, da sociedade do tempo livre, que não garante o tempo da infância e da adolescência.

Como pôde ser observado, a questão sobre trabalho infantil emerge com bastante força na década de 90, mas todo esse processo é decorrente de uma mobilização social advinda desde a década de 70. Conquistas sociais, formação de ONG's, OG's, representação dos trabalhadores, do próprio empresariado, transparece toda uma luta de vários anos em prol da total erradicação do trabalho infanto-juvenil.

É nítido o fato de que os esforços de luta pelos direitos básicos de cidadania, tão eminentes na década de 80, tenha sido somente alcançado em relação ao plano legal (no caso, o próprio ECA) na década de 90. Resta-nos a pergunta: será que alcançaremos na realidade, não somente no âmbito legal, a total erradicação do trabalho infantil, na entrada desse novo milênio? Para isso, se faz

necessário “encurtar o caminho do plano legal para o plano real” (Pereira, 1998).

Todas essas iniciativas têm a ver, também, com o cumprimento efetivo da ratificação das Convenções Internacionais (principalmente, da OIT), do ECA, da Constituição Federal de 1988, da adoção de padrões mínimos no âmbito das relações comerciais (as Clausulas Sociais); no sentido de não permitir que os organismos multilaterais (FMI, Banco Mundial, etc) e que os Tratados de Livre Comércio (OMC, NAFTA, MERCOSUL, União Européia, etc) não interferiram no sentido de acirrar o número de incidência do uso da mão-de-obra infantil, através da própria desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho.

A utilização da mão-de-obra infantil também pode ser ocasionada por um verdadeiro “círculo vicioso”, na qual, de um lado, as crianças são submetidas ao trabalho por salários ínfimos, aumentando o desemprego dos adultos e baixando seus salários e, por outro lado, o desemprego dos adultos tende a fazer com que o trabalho infantil seja a única via para aumentar a “magra” ou completa ausência de renda na família. Desse modo, as crianças se tornam uma mão-de-obra “atraente” nas mãos do capital no sentido de pressionar o conjunto de trabalhadores assalariados, podendo-se até a afirmar que o trabalho infantil faz parte de uma estratégia do capital internacional cujo objetivo básico é a redução drástica do custo do trabalho.

Verificamos, portanto, que apesar de nos anos 90, o tema trabalho infantil tenha marcado tanto as agendas nacionais como internacionais, seja sob forma de mobilizações sociais ou mesmo através da criação de vários programas de erradicação do trabalho infantil no país, alguns até bem-sucedidos (como é o caso do IPEC, do Bolsa-Escola), fica a sensação de que estamos apenas “engatinhando” em direção à total erradicação do trabalho infanto-juvenil, restando-nos ainda muito trabalho a ser realizado!

6. Bibliografia

AGUIRRE, L. O Trabalho da Criança e do Adolescente. Editora Ltr 1993.

ALMEIDA, M.H.T. de. “Federalismo e Políticas Sociais”. In: *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo, FUNDAP, 1996.

ANDRADE, S.M.S. *O Estatuto da Criança e do Adolescente - O Reconhecimento da Prática de Direitos: A experiência da cidade de Londrina*. São Paulo, Tese/PUC, 1996.

ARAÚJO, B. (org.) *Crianças e Adolescentes no Brasil: Diagnósticos, Políticas e Participação da Sociedade*. Fundação Cargill, 1996.

ARAUJO, F.F. Do trabalhador menor na Nova Constituição, idade mínima para o trabalho, exceção, conceito de aprendiz, empregado aprendiz e de menor assistido, Justitia. São Paulo. Dez/1989.

ARRETCHE, M.T.S. *Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº31, ano11, junho - 1996.

BENEVIDES, M.V. *Cidadania Ativa*. São Paulo, Ática, 1991.

CHAUÍ, M. *Conformismo e Resistência*. São Paulo, Brasiliense, 1996.

COSTA, A .C. G. *A Criança e o Adolescente na Lei Orgânica Municipal*. Brasília: Fórum-DCA/UNICEF, 1989.

CUNHA, E. A.& DIAS, R.Q. Programa Internacional de Eliminação do Trabalho Infantil. Relatório das Atividades no Brasil no Biênio 1992/93 e Projeção para o Biênio 1994/95. Publicado pela OIT. Brasília. 1995.

DE TOMMASI, L. “A Participação nos Conselhos Paritários: Significado e Limites”. In. *Conselhos Municipais e Políticas Sociais*. Brasília, Ipea/IBAM/Comunidade Solidária, 1997, op. cit.

DOWBOR. L. “Governabilidade e Descentralização”. In. *Conselhos Municipais e Políticas Sociais*. Brasília, Ipea/IBAM/Comunidade Solidária, 1997, op. cit.

DRAIBE, S.M. *A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais*. Mimeo, 1997.

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei 8069/90

FAUSTO, A .& CERVINI, R. (org.) *O Trabalho e a Rua, Crianças e Adolescentes no Brasil Urbano dos Anos 80*. São Paulo, Cortez, 1996.

GONÇALVES, R. O Trabalho Infantil e a Agenda Social. Revista do BNDES. Rio de Janeiro, 1997.

JACOBI, P. *Movimentos Sociais e Políticas Públicas*. São Paulo, Cortez, 1989.

LISBOA, A . A . O adolescente perante a legislação brasileira. Revista Legislação do Trabalho. Editora Ltr. São Paulo. Mar/94.

OLIVEIRA, O. de. O Trabalho da Criança e do Adolescente. Publicado pela OIT. Editora LTr. São Paulo. 1994.

_____,0 . de. Erradicação do Trabalho Infantil: normas internacionais e brasileiras. Revista do Direito do Trabalho. São Paulo. 1996.

PEREIRA, I. Crianças que Trabalham e estudam em Franca. Pesquisa realizada pelo Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Calçadista de Franca CUT e DIEESE, 1994.

SANTOS, B.R. dos. Trabalho Infantil no Brasil: estudo das estratégias e políticas de eliminação. São Paulo. DCI/Internacional e Ispican. Fev/96.

_____, B.R. dos. Trabalho Infantil no Brasil: discussão e balanço das principais estratégias de erradicação. In.- A criança e o adolescente no Brasil: diagnósticos, política e participação na sociedade - Organizado por Braz Araujo. Fundação Cargill, 1996.

SÊDA, E. *Infância e Sociedade: Terceira Via*. Campinas, Adês, 1998.

SILVA, I. M. *O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Questão da Municipalização*. São Paulo, CBIA, 1991.

STANISCI, S. A . *Gestão Pública Democrática: Perspectivas Apontadas pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente*. São Paulo, Tese/PUC, 1996.

SWEEPTON, L. Regulamentação pelas Normas da OIT e pela Legislação Nacional. Editora Positiva, 1993.

VIANNA, S. M. Monitorando as Metas pela Infância no Brasil: uma experiência de parceria Governo/Sociedade. In: Criança e Adolescente no Brasil: diagnósticos, políticas e participação na sociedade. Org. Braz Araujo, Fundação Cargill, 1996.

ZYLBERSTAYN, Hélio; PAGOTTO, C.S.; PASTORE, José. “A mulher e o menor na força de trabalho”. São Paulo. 1980.

Disponível em: < <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/abet/vienc/ST4A.doc> > / Acesso em: 27 nov. 2007

