

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

MARIA DAS GRAÇAS DE OLIVEIRA VASCONCELOS

O ENFRENTAMENTO AO TRABALHO DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE: UMA AVALIAÇÃO POLÍTICA DO PROGRAMA DE
ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL NO BRASIL

São Luís, MA

2019

MARIA DAS GRAÇAS DE OLIVEIRA VASCONCELOS

O ENFRENTAMENTO AO TRABALHO DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE: UMA AVALIAÇÃO POLÍTICA DO PROGRAMA DE
ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL NO BRASIL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas

Área de concentração: Políticas Sociais e Programas Sociais

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima

São Luís, MA

2019

MODELO

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo (a) autor (a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA.

Vasconcelos, Maria das Graças de Oliveira. O ENFRENTAMENTO AO TRABALHO
DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: uma avaliação política do Programa de
Erradicação do Trabalho Infantil no Brasil / Maria das Graças de Oliveira
Vasconcelos. - 2019. 166 f.

Orientador (a): Valéria Ferreira Santos de Almada Lima. Tese (Doutorado) –
Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas/CCSO, Universidade Federal
do Maranhão. São Luís, 2018.

1. Avaliação Política da Política. 2. Trabalho Infantil. 3. Políticas Públicas. I.
Lima, Valéria Ferreira Santos de Almada. II. Título.

MARIA DAS GRAÇAS DE OLIVEIRA VASCONCELOS

O ENFRENTAMENTO AO TRABALHO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UMA
AVALIAÇÃO POLÍTICA DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO
INFANTIL NO BRASIL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão
como requisito parcial para a obtenção do título de
Doutora em Políticas Públicas.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima (Orientadora)
Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira
Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Salviana Maria Pastor Santos Sousa
Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Annova Míriam Ferreira Carneiro
Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Miriam de Souza Leão Albuquerque
Universidade Federal de Brasília

A minha mãe, primeiro colo e ensinamento de amor.

Ao meu marido Luiz, mão amiga sempre presente, meu eterno amor e companheiro.

Aos filhos Esther, Pedro e João, água corrente de pura vida. Fonte do bem-querer
mais genuíno.

Ao meu irmão, Simão, mano querido. Com a certeza de que posso contar sempre.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Profa. Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima, pela competência e seriedade com que conduziu este trabalho. Sua objetividade, tranquilidade e gentileza foram fundamentais nesse processo de aprendizagem. Gratidão!

À Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Souza, pelas valiosas contribuições na banca, assim como pela dedicação e profissionalismo na coordenação do Doutorado Interinstitucional da Universidade Federal do Maranhão com a Fundação Joaquim Nabuco. Muito querida!

À Profa. Dra. Eunice Ferreira Damasceno Pereira, pelas importantes contribuições apresentadas desde a qualificação do projeto de tese até a etapa final e pela sua alegre companhia em encontros prazerosos. Em seu nome, como coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA, agradeço também a todos e todas professoras, sem exceção, tanto pelo nível de excelência, quanto pelo notório comprometimento ético que possuem. Mil vivas à UFMA, universidade pública e de qualidade.

À Profa. Dra. Annova Míriam Ferreira Carneiro e Profa. Dra. Miriam Souza Leão Albuquerque, pelas gentilezas na participação na banca e pelas valiosas contribuições para este trabalho.

À Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (FACEPE), pelo financiamento de bolsa de doutorado que possibilitou a estada no Maranhão.

Aos colegas alunos de mestrado e doutorado, em especial a minha querida Soledad Camejo, com a certeza de que vamos trilhar muitos caminhos juntas apesar da distância geográfica entre nossos países.

Aos colegas do Dinter, pelo processo colaborativo que fundamos desde a seleção e pelo companheirismo alegre nas descobertas em nossa viagem ao Maranhão. Um reconhecimento especial para Verônica Soares Fernandes pelo seu pensar coletivo e imensurável capacidade de doação.

A Leônidas Leal Silva, da equipe do PETI da Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude do Governo do Estado de Pernambuco, pela presteza nos esclarecimentos acerca do PETI.

Ao meu marido e companheiro, Luiz Marinho, que muito me incentivou. É gratificante perceber que saímos ainda mais fortalecidos no amor por tudo o que passamos, ou deixamos de passar, juntos nesse processo.

A minha filha Esther, melhor amiga, pelo brilho nos olhos que lançava nas nossas conversas sobre as disciplinas, sobre os livros, assim como sobre todo o processo do conhecimento, em que, necessariamente, saímos mudados internamente. Ao Pedro, filho mais velho, alma serena, por tão poucas cobranças feitas na minha reclusão de estudos, isso foi uma linda prova de amor. Ao meu caçula João, meu amigo sensível. Por você precisei voltar correndo do Maranhão, numa sexta à noite, para cobrir-lhe de abraços. Como gosto disso! Desejo aos três filhos uma eterna e prazerosa aliança com o conhecimento.

Ao meu tio Chico de Oliveira (in memoriam), por ser um dos inspiradores na minha produção intelectual para a criação de uma outra forma de sociabilidade, mais justa e mais fraterna.

Aos meus familiares, mamãe e irmãos, pela compreensão de minhas ausências e pela fraternidade sempre presente, especialmente a Mano, meu grande encorajador nesta missão.

Enfim, a todos e todas que torceram e ajudaram nesta conquista. Meu muito obrigada!

Se as coisas são inatingíveis... ora!
Não é motivo para não querê-las ...
Que tristes os caminhos, se não fora
A presença distante das estrelas!
(Das Utopias, Mário Quintana, 1951).

RESUMO

Este trabalho tem como temática o trabalho infanto-juvenil, tendo como referência empírica o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), considerado como a materialização da intervenção estatal na questão, sendo ele o objeto do estudo. O Programa foi criado em 1996 sob forte influência de organismos internacionais em prol da eliminação do trabalho precoce e ainda como reflexo do movimento pela redemocratização da sociedade brasileira, ao final dos anos 1980, que clamava por direitos sociais incluindo a defesa da proteção integral de crianças e adolescentes do país. O trabalho infantil, caracterizado como um fenômeno multifacetário, traz amplas repercussões para a vida de crianças e adolescentes, sendo uma das mais perversas violações de direitos. Trata-se de uma pesquisa avaliativa de políticas públicas, no campo das Ciências Sociais Aplicadas, sob a modalidade de avaliação política do programa. Teve como objetivo geral desenvolver uma avaliação do PETI, considerando as três dimensões previstas nesta modalidade: os determinantes políticos, econômicos e sociais que condicionaram o processo de sua formulação; os princípios ético-políticos centrais que fundamentam o Programa e por fim, a análise da consistência e da coerência interna de seu desenho e engenharia, privilegiando o modelo de gestão e cofinanciamento, dois mecanismos basilares de uma política pública. Com abordagem qualitativa, utilizou-se de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, assim como de análise de dados secundários. A partir do aprofundamento na gênese do fenômeno, sob a luz do método materialismo histórico, evidencia-se a relação deste com o modo de produção capitalista, sendo o trabalho infantil funcional ao capital. Dentre os principais resultados do estudo, foi identificado que o desenho do programa apresenta uma vinculação com o ideário neoliberal. Ao adotar a focalização no seu alcance, fere o princípio da prioridade absoluta em que as crianças e adolescentes devem ser atendidos integralmente pelas políticas públicas, estando o Programa, neste sentido, distante da ótica dos direitos e da justiça social. Ademais, os elementos de sua engenharia, especificamente os critérios de elegibilidade e permanência no programa, são excludentes e limitadores ao propósito da prevenção e erradicação do trabalho infantil.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas. Trabalho infantil. Direitos sociais.

ABSTRACT

This work has child and juvenile labor as its theme, having as empirical reference the Program of Eradication of Child Labor (PETI), considered as the materialization of state intervention in the issue, which is the object of study. The Program was created in 1996 under the strong influence of international organizations to eliminate children's work and as a reflection of the movement for the redemocratization of the Brazilian society in the late 1980s, which called for social rights including the defense of full protection of children and teenagers from the country. Child labor, characterized as a multifaceted phenomenon, has wide repercussions for the lives of children and adolescents, being one of the most perverse violations of rights. This is an evaluative research of public policies, in the field of Applied Social Sciences, under the political evaluation modality of the program. Its general objective was to develop an evaluation of PETI, considering the three dimensions provided for in this modality: the political, economic and social determinants that conditioned the process of its formulation; the central ethical-political principles that underlie the Program and, finally, the analysis of the consistency and internal coherence of its design and engineering, privileging the management and co-financing model, two basic mechanisms of a public policy. With a qualitative approach, we used bibliographic research, documentary research, as well as secondary data analysis. From the deepening in the genesis of the phenomenon, in the light of the historical materialism method, its relationship with the capitalist mode of production is evidenced, being the child labor functional to the capital. Among the main results of the study, it was identified that the program design has a link with neoliberal ideas. By adopting the focus within its reach, it violates the principle of absolute priority in which children and adolescents must be fully met by public policies, and the Program, in this sense, is far from the perspective of rights and social justice. Moreover, the elements of its engineering, specifically the eligibility and permanence criteria in the program, are exclusionary and limiting to the purpose of preventing and eradicating child labor.

KEY WORDS: Public policies. Child labor. Social rights.

RESUMEN

Este trabajo tiene como tema el trabajo infantil y juvenil, teniendo como referencia empírica el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), considerado como la materialización de la intervención estatal en el tema, siendo el objeto del estudio. El Programa fue creado en 1996 bajo la fuerte influencia de organizaciones internacionales para eliminar el trabajo temprano y como un reflejo del movimiento por la redemocratización de la sociedad brasileña a fines de la década de 1980, que exigía los derechos sociales, incluida la defensa de la protección total de los niños y adolescentes del país. El trabajo infantil, caracterizado como un fenómeno multifacético, tiene amplias repercusiones en la vida de los niños y adolescentes, siendo una de las violaciones más perversas de los derechos. Esta es una investigación evaluativa de políticas públicas, en el campo de las Ciencias Sociales Aplicadas, bajo la modalidad de evaluación política del programa. Su objetivo general fue desarrollar una evaluación de PETI, considerando las tres dimensiones previstas en esta modalidad: los determinantes políticos, económicos y sociales que condicionaron el proceso de su formulación; los principios ético-políticos centrales que subyacen al Programa y, finalmente, el análisis de la consistencia y coherencia interna de su diseño e ingeniería, privilegiando el modelo de gestión y cofinanciamiento, dos mecanismos básicos de una política pública. Con un enfoque cualitativo, utilizamos la investigación bibliográfica, la investigación documental, así como el análisis de datos secundarios. A partir de la profundización en la génesis del fenómeno, a la luz del método del materialismo histórico, se evidencia su relación con el modo de producción capitalista, siendo el trabajo infantil funcional para el capital. Entre los principales resultados del estudio, se identificó que el diseño del programa tiene un vínculo con las ideas neoliberales. Al adoptar el enfoque a su alcance, viola el principio de prioridad absoluta en el que las políticas públicas deben cumplir plenamente con los niños y adolescentes, y el Programa, en este sentido, está lejos de la perspectiva de los derechos y la justicia social. Además, los elementos de su ingeniería, específicamente los criterios de elegibilidad y permanencia en el programa, son excluyentes y limitan el propósito de prevenir y erradicar el trabajo infantil.

PALABRAS CLAVE: Políticas públicas. Trabajo infantil. Derechos sociales.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABC- Agência Brasileira de Cooperação

Abrinq – Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos

AEPETI- ações estratégicas do PETI

BPC- Benefício de Prestação Continuada

CadÚnico – Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal

CAPES- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CBIA- Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência

CF- Constituição Federal

CGT- Confederação Geral dos Trabalhadores

CGTI- Conferência Global Contra o Trabalho Infantil

CIT – Comissão Intergestora Tripartite

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CMAS-Conselho Municipal de Assistência Social

CMDCA- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CNA- Confederação Nacional da Agricultura

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNC- Confederação Nacional do Comércio

CNI- Confederação Nacional da Indústria

CNT- Confederação Nacional do Transporte

CONAETI – Comissão Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil

CONAMA- Conselho Nacional sobre o Meio Ambiente

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONGEMAS- Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social

CONTAG- Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CT- Conselho Tutelar

CUT- Central Única dos Trabalhadores

EC- Emenda Constitucional

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FEBEM- Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor

FEPETIPE-Fórum Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil de Pernambuco

FHC- Fernando Henrique Cardoso

FNAS- Fundo Nacional de Assistência Social

FNCA- Fundo Nacional da Criança e do Adolescente

FNPETI – Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil

FONSEAS- Fórum Nacional de Secretários (as) de Assistência Social

Fórum DCA- Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

FS- Força Sindical

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FUNDAJ- Fundação Joaquim Nabuco

IBGE – Instituto brasileiro de Geografia e Estatística

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

IPEC – Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LDB- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LGBT- Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais ou Transgêneros.

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

MAS- Ministério da Ação Social

MDB- Partido Movimento Democrático Brasileiro

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MDSA – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

MEC- Ministério da Educação

MNMMR- Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

MP – Ministério Público

MPT – Ministério Público do Trabalho

MRE- Ministério das Relações Exteriores

MST- Movimento do Trabalhadores Rurais Sem Terra

MT – Ministério do Trabalho

MTPS- Ministério do Trabalho e Previdência Social

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

ONG- Organizações Não Governamentais

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

PETI- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PGT – Procuradoria Geral do Trabalho

PL – Projeto de Lei

PLOA- Projeto de Lei Orçamentária Anual

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNBEM- Política Nacional do Bem-Estar do Menor

PNPETI -Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador

PNPS- Política Nacional de Participação Social

PRONAGER – Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda

PSB – Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

PTRC- Programa de Transferência de Renda Condicionado

SAM-Serviço Nacional de Assistência ao Menor

SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SEAC- Secretaria Especial de Ação Comunitária

SEAS- Secretaria Nacional de Assistência Social

SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos

SENAI- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESI- Serviço Social da Indústria

SGD- Sistema de Garantia de Direitos

SIMPETI- Sistema de Monitoramento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

SINAN – Sistema de Informação de Agravos de Notificação

SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

SIPIA – Sistema de Informação para Infância e Adolescência

SM-Salário Mínimo

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SNPS- Sistema Nacional de Participação Social

SUAS – Sistema Único da Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

TID- trabalho infantil doméstico

UFMA- Universidade Federal do Maranhão

UFPE-Universidade Federal de Pernambuco

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

Quadro 1

Ações Estratégicas do PETI	96
----------------------------	----

GRÁFICOS

Fluxograma 1

Orientação do MDS para a implementação do PETI nos municípios	111
---	-----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
 1 O TRABALHO INFANTIL NO BRASIL E SEU ENFRENTAMENTO: DA INSERÇÃO NA AGENDA À FORMULAÇÃO DO PETI	 27
1.1 Breve histórico do trabalho infantil no mundo	27
1.2 A expansão capitalista e o trabalho infantil	30
1.3 O trabalho infantil no Brasil: especificidades e antecedentes históricos ...	35
1.4 O enfrentamento do trabalho infantil no Brasil: da formação da agenda à formulação do PETI	48
 2 O PETI E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS	 64
2.1 Esfera pública, direitos sociais e fundamentos ético-políticos das políticas sociais	64
2.2 Princípios e fundamentos do PETI	76
2.3 Considerações sobre o conceito de trabalho infantil	84
 3 O PETI E SEU REDESENHO: A GESTÃO DO PROGRAMA E SEU COFINANCIAMENTO	 94
3.1 O redesenho do PETI	94
3.2 O PETI no âmbito do SUAS	107
3.3 O cofinanciamento do PETI e a (des)universalização da proteção social....	122
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 136
 REFERÊNCIAS	 144

INTRODUÇÃO

Esta tese tem como temática o enfrentamento do trabalho infanto-juvenil, tendo como referência empírica o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), considerado como a materialização da intervenção estatal na questão, sendo ele nosso objeto de estudo.

Trata-se de uma pesquisa avaliativa de políticas públicas, no campo das Ciências Sociais Aplicadas, sob a modalidade de avaliação política da política, de abordagem qualitativa. No âmbito do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), está integrada à área de concentração de Políticas Sociais e Programas Sociais e à linha de pesquisa de Avaliação de Políticas e Programas Sociais.

O trabalho infantil se constitui numa das mais perversas formas de violação de direitos. Os sérios prejuízos físicos e psicossociais acarretados na vida de crianças e adolescentes que ingressam precocemente no labor os perseguem ao longo dos anos, dificultando sua escolarização e, conseqüentemente, seu acesso a melhores condições de trabalho e renda quando adultos.

Para além das conseqüências, é preciso considerar as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, tal como previsto na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aos quais devem ser assegurados um tempo presente dedicado ao lúdico, à educação, aos esportes, ao descanso, assim como à convivência familiar e comunitária.

De fato, os pequenos agricultores, trabalhadores ambulantes, ajudantes de feira, empregados domésticos, incluindo os que realizam atividades ilícitas como a prostituição e o tráfico de drogas, e ainda os casos análogos à escravidão, são, na verdade, as vítimas das relações injustas em que se assenta nossa sociedade. Sendo o trabalho infantil funcional à acumulação capitalista, é neste modo de produção que o fenômeno se desenvolve e encontra sua face mais cruel. Os diversos tipos de trabalhos precocemente realizados são suscetíveis a prejudicar a saúde, a moral e a segurança dos que se encontram inseridos nestas práticas. Situações inaceitáveis para os nossos filhos ou entes queridos, mas que são naturalizadas quando se trata de filhos e filhas das camadas mais pobres da população. Para estes, o trabalho é até

evocado como benéfico pela ideologia dominante, propagado como uma alternativa para “protegê-los” das ruas e prepará-los para a vida futura. Afinal, culturalmente ainda se perpetua a ideia de que “é melhor trabalhar do que roubar”, muito embora não existam apenas estas duas possibilidades.

Há no Brasil um forte aparato legal para a proibição do trabalho infantil, mas, apesar da ilegalidade, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 2015 aponta um quadro de trabalho precoce no país de 2,7 milhões de crianças entre cinco a 17 anos que precisam ser efetivamente protegidas pelas políticas públicas. Ressaltamos que adotamos estes dados, uma vez que o IBGE alterou sua metodologia a partir da PNAD 2016 e excluiu dos indicadores aquelas crianças e adolescentes que trabalham para o próprio consumo, o que subnotifica o real quadro. A difusão de números subnotificados assemelha-se a uma estratégia para camuflar a gravidade do fenômeno. Neste sentido, o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação ao Trabalho Infantil (FNPETI), assim como outras entidades representativas repudiam a alteração na metodologia (FNPETI, 2016).

Importa destacar que o Brasil assumiu, em 2017, o compromisso com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, uma iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU), estando, portanto, com um longo desafio a percorrer para o cumprimento da meta 8.7, referente à erradicação de todas as formas de trabalho infantil no país até o ano de 2025. No entanto, a meta pactuada na III Conferência Global sobre Trabalho Infantil, realizada em 2013 sob a coordenação do governo brasileiro e apoiada pela OIT, sequer foi atingida, já que a eliminação das piores formas de trabalho até 2016 não foi alcançada. Ademais, o cenário de precarização no mundo do trabalho tende a um agravamento das situações mais degradantes de trabalho, inclusive das formas análogas à escravidão.

No que se refere à escolha da temática desta pesquisa, ressaltamos que o ponto de partida foi a inquietação latente, despertada desde o início do exercício da profissão de assistente social em que, recém-formada, atuamos junto à Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor (FEBEM). Naquela ocasião, observamos de perto as condições indignas de vida de meninos e meninas em situação de rua, evidenciando a relação desigual entre crianças de classes sociais distintas. Muitos deles, das camadas mais pobres da população, relataram o fato de estarem desde a

mais tenra idade laborando em busca de “alguns trocados” para ajudar o sustento da família ou para sua própria sobrevivência.

Poder perceber que o trabalho infantil é uma questão de exploração de uma classe pela outra foi despertado, na verdade, desde a graduação na Universidade Federal de Pernambuco, o que nos fez redirecionar a atenção aos estudos críticos sobre o tema, nos quais nos fundamentamos até hoje. Posteriormente, a atuação em uma pesquisa junto a crianças e adolescentes em situação de rua na Região Metropolitana do Recife, pela Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) veio consolidar o desejo de aprofundamento no estudo sobre o fenômeno.

Importa destacar a oportunidade que tivemos de participar das reuniões mensais do Fórum Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil de Pernambuco (FEPETIPE) no ano de 2018, já em decorrência desta pesquisa iniciada em 2017. No Fórum, as ações de prevenção e enfrentamento do trabalho infantil em nível local são refletidas pelos diversos sujeitos que contribuem para a causa, de forma que muito acrescentou para uma maior compreensão do fenômeno.

Esta é, portanto, nossa motivação pessoal no aprofundamento do tema, do qual não pretendemos nos desvencilhar, tanto nos estudos, quanto na atuação engajada com movimentos da sociedade civil em prol de seu enfrentamento. Ressaltamos que, como esta pesquisa é inserida no âmbito do doutorado interinstitucional entre a UFMA e a Fundaj, sendo nesta em que me encontro vinculada como servidora, a intenção é perenizar as leituras e as contribuições.

Não obstante, esta pesquisa não se trata de um interesse pessoal e profissional somente. Considerando o cenário recente de retomada de propostas para a redução da maioridade penal e da idade proibitiva ao trabalho infantil, inseridas no ideário neoliberal vigente no país e intensificadas com o atual governo do Presidente Jair Bolsonaro, uma visibilidade ao tema, de forma contra hegemônica, se faz premente.

Em tempos de neoliberalismo triunfante, o debate crítico sobre o assunto pode contribuir para o enfrentamento do trabalho infantil, a partir da dissecação de sua gênese e das implicações que traz, sendo dever do Estado atuar para a redução das desigualdades sociais em que o trabalho infantil é reflexo. Neste sentido, as críticas aqui contidas ao Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil têm o intuito tão

somente de aperfeiçoá-lo e ampliá-lo de forma a alcançar todas as crianças e adolescentes inseridas nessa prática vexatória, humilhante e degradante.

Acreditamos que os resultados das avaliações de políticas públicas, se conduzidas de modo crítico, podem se constituir como um importante instrumento de controle social por parte da população (SILVA, 2013). Instrumentalizada, ela poderá demandar, mediante a constituição de esferas públicas, uma intervenção estatal mais efetiva e que assegure os direitos socialmente conquistados.

Contudo, é preciso compreender o contexto do surgimento e expansão das práticas avaliativas no movimento da própria sociedade. A avaliação de políticas e programas sociais foi intensificada nos Estados Unidos na década de 1960 e se desenvolveu no Brasil apenas nos anos 1980 (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986), em virtude do movimento de redemocratização da sociedade e do crescimento da demanda por políticas sociais universalizadas, sob a ótica dos direitos (SILVA, 2013). Posteriormente, as avaliações de programas sociais foram reforçadas no país com a Reforma do Estado, a partir de 1995, disseminada como necessária a uma maior eficácia na intervenção estatal.

No entanto, a preocupação maior consistia na redução do papel do Estado e dos gastos para com as políticas sociais com o discurso recorrente da ineficiência governamental, visando à abertura da privatização das empresas públicas e dos serviços sociais, preceitos da ideologia neoliberal que se iniciou no país a partir de 1990.

O PETI, igualmente, precisa ser compreendido no seio deste movimento eivado de contradições, em que do outro lado da proposta da Reforma do Estado houve efetivamente no período uma importante ampliação do debate sobre as políticas públicas e a construção de esferas públicas relacionadas à participação de segmentos organizados da sociedade civil na formulação, gestão e controle social das políticas públicas (RAICHELIS, 2006). Criado em 1996, pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), está atualmente vinculado à Secretaria Especial do Desenvolvimento, dentro do Ministério da Cidadania. Tem abrangência nacional e objetiva retirar crianças e adolescentes menores de 16 anos do trabalho precoce, exceto na condição de aprendiz, que pode ser realizado a partir dos 14 anos, conforme previsto no ECA.

Importa destacar que a legislação brasileira permite que pessoas na faixa etária entre 14 e 15 anos possam ser aprendizes, desde que seja mediante um contrato especial de Aprendiz Profissional priorizando o trabalho educativo. De acordo com o ECA, “entende-se por trabalho educativo a atividade laboral em que as atividades pedagógicas relativas ao desenvolvimento pessoal e social prevaleçam sobre o aspecto produtivo” (§ 1º, do artigo 68). Embora este artigo não represente uma consistência conclusiva na sua efetiva aplicabilidade e fiscalização, não deixa de ser um grande avanço como medida protetiva.

O Programa de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil foi concebido, na sua primeira formulação, para ser implementado a partir de três eixos de ação: a transferência direta de renda às famílias que se comprometerem a retirar seus filhos do trabalho e mantê-los na escola; o trabalho educativo com as crianças e adolescentes em jornada de contra turno escolar, e, por fim, o trabalho com a família, previsto para ser incentivador de oportunidades de geração de trabalho e renda. Este último, todavia, foi o eixo com menos registros apontados nas produções acadêmicas, indicativo de uma menor evidência dada pelo Programa.

Ao conceder um benefício monetário às famílias, a Bolsa Criança Cidadã, inclusive sem limites quanto ao número de crianças afastadas do labor precoce, o Programa objetivou criar condições mínimas para que pudessem prover suas necessidades e complementarem suas rendas sem depender do trabalho dos filhos em idade proibitiva para o trabalho (SILVA; CARNEIRO, 2005).

Ainda que o foco deste estudo não seja avaliar a eficácia e efetividade do PETI, nem tampouco se deter sobre seu desenho inicial, cabe ressaltar que alguns estudos apontaram uma significativa contribuição à retirada de crianças e adolescentes do trabalho infantil, muito embora os mesmos estudos evidenciem que está longe de propiciar a erradicação. Seu limite de ingresso, restrito às famílias com renda per capita inferior a 1/2 salário mínimo, e o baixo valor da bolsa foram algumas das razões apontadas para a sua ineficácia (SILVA; CARNEIRO, 2005; RUA, 2007).

Apesar do PETI ainda ser amplamente conhecido desta forma originalmente concebida, desde 2013, foi iniciado o processo de seu redesenho, sobre o qual se recai nossa avaliação. Atualmente, está configurado como um conjunto de ações intersetoriais, voltado aos municípios, distribuídas em cinco eixos estratégicos: Informação e Mobilização nos territórios de incidência do trabalho infantil; Identificação

de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil; Proteção Social para crianças e suas famílias; apoio e acompanhamento das ações de Defesa e Responsabilização, e, por fim, Monitoramento das ações.

O Programa na sua versão atual deixa de ser uma ação direta no atendimento a crianças, adolescentes e suas famílias inscrito na área da assistência social, embora esteja articulado aos serviços, programas e benefícios do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que operam nesta atenção, e passa a concentrar na gestão da articulação das ações integradas referentes à prevenção e erradicação do trabalho infantil junto aos demais serviços não só da assistência, mas também das outras políticas setoriais.

Trata-se de um profundo redirecionamento na concepção e desenho do PETI, com raras pesquisas debruçadas sobre ele a partir de então. De fato, a falta de literatura específica sobre o redesenho, assim como sobre a avaliação política da política foram as maiores dificuldades encontradas nesta pesquisa.

Isto, por sua vez, traduziu-se em um aspecto instigante para a adoção desta modalidade, que veio ao encontro do nosso interesse em uma análise substancialmente política do Programa, qual seja o de desvendar o movimento da correlação de forças na sociedade para a formação da agenda pública em prol da erradicação do trabalho infantil e a posterior formulação do PETI, assim como seus princípios norteadores e incongruências no desenho e engenharia.

Neste sentido, para a apropriação do objeto, evidenciando que o conhecimento é sempre uma aproximação da realidade social, sendo ela dinâmica e contraditória, partimos das seguintes questões configuradas como nossos problemas de pesquisa:

- Quais os determinantes políticos, econômicos e sociais que condicionaram o processo de formulação do PETI?

- Qual o referencial ético-político que fundamenta o Programa, ou seja, seus princípios e valores norteadores estão pautados pelo princípio de justiça social?

- O PETI possui, em sua concepção e desenho, uma consistência e coerência interna entre seus elementos constitutivos, no que se refere aos aspectos do modelo de gestão e cofinanciamento, de forma a possibilitar o alcance da erradicação do trabalho infantil no Brasil, como se propõe?

Sob esta ótica, o objetivo geral do estudo ficou assim determinado: desenvolver uma avaliação política do PETI, considerando três dimensões: os determinantes políticos, econômicos e sociais que condicionaram o processo de formulação do Programa; os princípios ético-políticos que o norteiam e, ainda, a consistência e a coerência interna dos elementos constitutivos de seu desenho e engenharia, privilegiando o modelo de gestão e cofinanciamento.

De acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 108), a avaliação política da política “na medida em que envolve avaliação de princípios políticos, cuja relevância é dada por sua conexão com alguma concepção de bem-estar humano”, também “deve voltar-se para a questão da compatibilidade interna entre esses princípios e da consistência deles com os mecanismos institucionais previstos” (idem, p. 109), como nos propusemos.

Da mesma forma, baseamo-nos em Arretche (2009) quando desenhamos as três dimensões sobre as quais nos debruçamos, uma vez que a autora, a partir de Figueiredo e Figueiredo (1986), indica que esta modalidade de pesquisa avaliativa pode ressaltar tanto o caráter político do processo decisório que implicou na adoção de uma dada política, quanto os valores e critérios presentes.

A partir da concepção de que o trabalho infantil representa uma manifestação da questão social, em que se dá a correlação de forças em uma sociedade com interesses antagônicos de classe, orientamo-nos pelo método Materialismo Histórico-Dialético de Karl Marx (1977), a fim de compreender o fenômeno na sua totalidade, bem como apreender as contradições presentes nas relações sociais capitalistas e assim elucidar os aspectos políticos, econômicos e socioculturais que envolvem o objeto na sua essência. Trabalho e modo de produção foram categorias fundantes para a sua apropriação, uma vez que é a partir do trabalho que o homem produz as condições objetivas de sua existência e é a partir de um determinado modo de produção que se assenta a exploração do homem pelo homem, no qual o trabalho infantil se configura (MARX, 1983).

Cabe esclarecer desde já que concebemos o trabalho, na sociedade cujo o modo de produção material é fundamentado na relação social do trabalho com o capital, como atividade extenuante, degradante e de mortificação. Deixa de ser uma manifestação essencial do homem para sua realização e produção das condições materiais de sua existência e passa a ser trabalho forçado, não voluntário,

determinado pela necessidade externa. Neste sentido, pelas próprias condições biológicas e psicossociais das crianças e adolescentes como sujeitos em desenvolvimento, o trabalho - sob o jugo do lucro em detrimento das necessidades humanas- sendo exercido precocemente é ainda mais degradante e de mortificação.

Empregamos o viés dialético-crítico, no sentido em que considera que o fenômeno ou processo social tem que ser entendido nas suas determinações e transformações dadas pelos sujeitos e que busca encontrar, na parte, a compreensão e a relação com o todo; e a interioridade e a exterioridade como constitutivas dos fenômenos (MINAYO, 2001).

No que se refere aos procedimentos, esta pesquisa é mista por utilizarmos diferentes técnicas. Utilizamos dos meios e técnicas das Ciências Sociais Aplicadas, partindo da pesquisa bibliográfica, a fim de nos apropriarmos das categorias centrais de análise como políticas públicas, direitos sociais e trabalho infantil, esta última sendo compreendida inserida na categoria trabalho. Compreendemos que a pesquisa bibliográfica não se trata de uma mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas que propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem (MARCONI, 2007). Na revisão da literatura, as buscas foram procedidas em bancos de publicações, sites de instituições de ensino superior, anais de congressos científicos, a partir de indexadores e sites que congregam periódicos científicos como os portais da *Scientific eletronic library* e Periódicos Capes. A pesquisa aos livros da biblioteca setorial em Serviço Social, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), também foi de suma importância.

Utilizamos também de pesquisa documental com a análise de documentos essenciais à elucidação do redesenho institucional do Programa, assim como dos que retratam seu histórico: portarias que o integram ao PBF, em 2005; a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que o instituiu em 2011, a Política Nacional de Assistência Social (2014) e, sobretudo a Resolução Nº 5/2013 do então MDS, que prevê seu redesenho, e a Portaria Nº 318/2016, que o normatiza. Outros documentos também foram analisados como as cartilhas de orientação para a gestão do PETI, do MDS, norteadoras para a implantação nos municípios, o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, dentre outros relatórios técnicos e legislações.

Por fim, fizemos uso da leitura crítica de dados secundários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Esta tese está estruturada em três seções, cada uma dirigida a uma das dimensões ressaltadas na pesquisa avaliativa, muito embora a questão dos princípios ético-políticos do PETI, correlata à segunda dimensão, tenha sido perseguida por todo o trabalho, já que o princípio de justiça social foi nosso norteador. Portanto, como ponto de partida, cabe esclarecermos que não concebemos tal princípio como posto pelas correntes liberais, defensoras apenas da igualdade de oportunidades.

Concebemos a justiça social atrelada ao princípio da igualdade, de forma que todas as pessoas que componham uma nação tenham os mesmos direitos. Tendo o Brasil um déficit histórico na efetivação desses direitos, contabilizado pelas gritantes desigualdades sociais, cabem às políticas públicas atuarem no sentido da reparação destas desigualdades geradas pelo mercado.

Apesar de a justiça social no seu sentido mais amplo – o da justa distribuição da riqueza socialmente produzida, não seja alcançável no modo de produção capitalista, este princípio não deve deixar de ser perseguido pelas políticas públicas a fim de que sejam universalistas e redistributivas.

O primeiro capítulo explora a gênese do trabalho infantil no mundo na sua relação com a acumulação capitalista, para posteriormente adentrar no contexto brasileiro com os determinantes econômicos, sociais e políticos da formação da agenda pública de seu enfrentamento, assim como nos antecedentes à formulação o PETI. O propósito é desvendar o embate político, à época, assim como os sujeitos envolvidos. Concordamos com Silva (2013), ao conceber as políticas públicas como ações e omissões do Estado, eivadas de intencionalidades de seus diferentes sujeitos envolvidos, nas quais não se pode falar de neutralidade no seio das decisões políticas em todo seu ciclo (SILVA, 2013).

No segundo capítulo, iniciamos com o debate sobre as políticas públicas e a necessária formação de esferas públicas para a superação de formas conservadoras reinantes atualmente nas suas concepções. Em seguida, focamos no propósito de analisar os princípios ético-políticos do Programa, assim como sua concepção de trabalho infantil, reveladores de sua intencionalidade.

No último capítulo, analisamos o redesenho do Programa, no sentido de desvendar incoerências e inconsistências quanto ao modelo de gestão adotado e critérios de cofinanciamento, ambos aspectos cruciais na sustentabilidade de uma política pública.

Finalmente, cabe destacar que refutamos a neutralidade científica, uma vez que toda pesquisa avaliativa é antes de tudo um julgamento, conforme destacam Figueiredo e Figueiredo (1986) e Silva (2013), e por considerar que o propósito de produção de conhecimento social faz-se norteadada pelo referencial político-ideológico do pesquisador. E, assim, evidenciamos desde já que nosso ideal de projeto societário é uma outra forma de sociabilidade, na qual o modo de produção que produz não somente coisas, mas também as relações sociais, seja pautado pela justiça social e pela equidade, incompatíveis, portanto com o capitalismo, sendo para este ideal o qual esperamos ter contribuído com o resultado desta pesquisa.

1 O TRABALHO INFANTIL NO BRASIL E SEU ENFRENTAMENTO: DA INSERÇÃO NA AGENDA À FORMULAÇÃO DO PETI

Neste capítulo é apresentado o trabalho infantil na sua construção histórica, estabelecendo-o como uma das expressões da questão social, reflexo das contradições do modo de produção capitalista. Esta abordagem se faz necessária ao debate crítico sobre o fenômeno. Considerando que a avaliação política da política “pode ressaltar quer o caráter político do processo decisório que implicou na adoção de uma dada política, quer os valores e critérios nela identificáveis” (ARRETCHE, 1998, p. 30), estaremos privilegiando o primeiro aspecto neste capítulo. Iniciaremos contextualizando o trabalho infantil no mundo, para a compreensão de sua gênese. Em seguida, procederemos um resgate histórico dos antecedentes socioeconômicos e políticos da realidade brasileira relacionados ao trabalho infantil, compreendendo suas manifestações desde a formação da sociedade brasileira até os momentos que precederam à formulação do PETI, como uma breve reflexão sobre os determinantes conjunturais, matrizes de interesses e sujeitos envolvidos, enquanto dimensões da avaliação política da política.

1.1 BREVE HISTÓRICO DO TRABALHO INFANTIL NO MUNDO

O primeiro registro histórico referente à utilização de mão-de-obra infantil no mundo se deu na Antiguidade com o Código de Hamurabi, datado de mais de dois mil anos antes de Cristo (NASCIMENTO, 2004). Previa que a criança, uma vez adotada por um artesão ou mestre que lhe ensinasse um ofício, não poderia ser requerida pelos pais de sangue *a posteriori*; apenas em caso de não aprenderem um ofício, os pais biológicos poderiam tomá-la de volta. Em seguida, no Egito das dinastias XII a XX, escritos mencionavam o trabalho de menores, mas resguardavam que o labor deles se submetia ao regime geral, desde que possuíssem algum desenvolvimento físico (BARBOSA; FONTENELE, 2010).

Na Grécia Antiga, a criança era objeto do Estado, sendo a educação direcionada para a formação de guerreiros. Logo ao nascerem, havia uma seleção

para escolha dos futuros soldados e os que apresentavam defeitos físicos eram jogados ao penhasco. Os eleitos eram encaminhados, a partir dos sete anos de idade, para os treinamentos físicos para os combates.

Da mesma forma, na Roma antiga, os filhos dos patrícios se dirigiam desde cedo para as instruções de guerra, enquanto os filhos dos escravos pertenciam como propriedades dos senhores, obrigados a trabalharem para eles (SILVA, 2009)

Na Idade Média, séculos V a XV, os infantes eram retratados como seres incompletos, com papel social mínimo, e, face aos altos índices de natalidade e de mortalidade, eram concebidos como substituíveis, pois seu nascimento e morte eram aceitos com naturalidade (BOTTO, 2002). Os pais se encarregavam de repassar aos filhos as técnicas que praticavam ou os encaminhavam para oficinas de mestres artesãos, carpinteiros ou artífices. Sobre o período medieval, Silva (2009, p.34) destaca que

O trabalho artesanal se ampliou com o surgimento das Corporações de Ofício. Nestas, o proprietário era um mestre-artesão, o qual trabalhava juntamente com oficiais e aprendizes. Enquanto aqueles recebiam salários, estes, geralmente adolescentes, laboravam em troca de comidas e casa.

Do século XI ao XV, o modo de produção feudal predominou na Europa Ocidental, tendo como principal característica a propriedade agrária e a forma de trabalho servil. Sendo a terra a principal fonte de sobrevivência, os altos impostos cobrados pelo seu uso por parte dos senhores feudais, obrigavam as crianças a trabalharem nas pequenas propriedades (MINHARRO, 2003). Os servos e seus filhos dependiam da terra, sendo obrigados a trabalhar na propriedade do senhor feudal e a lhe pagar impostos pelo uso do solo (SILVA, 2009). Como destaca Ariès (2006), a criança mal adquiria algum desembaraço físico, era logo misturada aos adultos para participar dos trabalhos e jogos.

A passagem do período medieval para a era moderna se deu com a alteração do modo de produção, com a introdução do sistema fabril, a partir da Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra em meados do século XVIII e expandida gradativamente a outros países a partir do século XIX. Neste período, ocorreram grandes descobertas e avanços tecnológicos que impulsionaram a mecanização da agricultura e da indústria. Como o maquinário tinha um preço bastante elevado e tinha grande porte, sua instalação nas casas dos trabalhadores era inviabilizada, sendo

necessário um ambiente de trabalho distinto, no caso, as fábricas. Separados dos meios de produção, a exploração da classe trabalhadora se acentua.

A burguesia industrial, detentora dos meios de produção, emerge como classe social dominante. Composta pelos proprietários das fábricas, das minas de ferro, e a antiga classe média, comerciantes e banqueiros, contrapõe-se, antagonicamente, à classe do proletariado, formada pela grande massa de trabalhadores da indústria e do campo, que só possuem a própria força de trabalho para vender. Engels (2008, p. 60) evidencia que, em prosseguimento, a pequena classe média foi eliminada

[...] e a população foi reduzida à contraposição entre operários e capitalistas, o mesmo ocorreu fora do setor industrial em sentido estrito, no artesanato e no comércio: aos antigos mestres e companheiros sucederam os grandes capitalista e operários, os quais não têm perspectiva de se elevarem acima de sua classe; o artesanato industrializou-se, a divisão do trabalho foi introduzida rigidamente e os pequenos artesãos que não podiam concorrer com os grandes estabelecimentos industriais foram lançados às fileiras da classe dos proletários.

O crescimento da indústria demandou um aumento da força de trabalho nos grandes centros urbanos, onde se concentravam as unidades fabris, acarretando uma migração do campo para a cidade. As transformações na estrutura social e a introdução da maquinaria trouxeram, junto ao aumento da produtividade, o aumento da exploração. Trabalhos antes executados artesanalmente passaram a ser efetuados em escala e de modo fragmentado. O trabalho infantil¹ se intensificou e se reconfigurou.

Antes da Revolução Industrial, as crianças europeias viviam primordialmente na área rural e, ainda que trabalhassem desde pequenas auxiliando suas famílias nas tarefas do campo, não realizavam tarefas repetitivas, exaustivas e alienantes. O convívio com os pais era intenso, havia tempo para o contato com a natureza, além da participação em reuniões e festas entre famílias. Sobretudo, havia tempo livre para elas.

Se por um largo período histórico, da Antiguidade à Idade Moderna, o trabalho foi o centro de formação e de educação para crianças e adolescentes, realizado no ambiente doméstico ou junto a artífices e artesãos, a partir da Revolução Industrial

¹ Nesta pesquisa adotamos o termo trabalho infantil com similaridade ao trabalho precoce e trabalho infanto-juvenil, ainda que alguns autores os utilizem de modos distintos. Seguimos a terminologia utilizada pelo Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil.

essa formação profissional se descaracterizou: perdeu o cariz familiar e adquiriu o de exploração e assalariamento (ALBERTO, 2002). É neste sentido que o trabalho infantil, no modo de produção capitalista, apresentou sua face mais perversa, como nos apontam diversos autores ((ALBERTO, 2002; NASCIMENTO, 1995; SILVA, 2009): crianças e adolescentes trabalham por longas e exaustivas horas, as possibilidades de convivência entre pares de mesma idade não são oportunizadas, o mundo infantil se adultiza.

1.2 A EXPANSÃO CAPITALISTA E O TRABALHO INFANTIL

A partir do sistema capitalista “o significado educativo do labor cede lugar para o salário, tornando-se apenas uma alternativa de sobrevivência, cujo resultado é o aprofundamento da subordinação ou da subsunção do ser social ao capital e suas relações subjacentes” (LOURENÇO, 2013, p. 120). O trabalho assume um caráter alienante uma vez que os trabalhadores, ao realizarem frações do produto, passam a atuar como uma peça da engrenagem da manufatura.

Marx (1983) demonstrou que o uso da mão de obra infantil e da feminina foram efeitos imediatos da produção mecanizada. O ingresso destas pessoas possibilitava uma diminuição do valor da força de trabalho e, conseqüentemente, maior acumulação de capital:

O emprego das máquinas torna supérflua a força muscular e torna-se meio de emprego para operários sem força muscular, ou com desenvolvimento físico não pleno, mas com uma grande flexibilidade. Façamos trabalhar mulheres e crianças! Eis a solução que pregava o capital quando começou a utilizar-se das máquinas. [...] O trabalho forçado em proveito do capital substituiu os brinquedos da infância e mesmo o trabalho livre, que o operário fazia para a sua família no círculo doméstico e nos limites de uma moralidade sã (1983, p. 90).

Como assinalado por Marx (1983), a ruptura do sistema de economia familiar fez desaparecer a possibilidade protetora do trabalho em família e a criança passou a ficar sozinha no mercado e no ambiente de trabalho.

O trabalho, tal como definido por Antunes (2006, p. 69), como momento de “sociabilidade, processo de socialização”, com a finalidade básica de realização produtiva, se transfigura no modo de produção capitalista em mero meio de

subsistência e, como tudo, transforma-se em mercadoria e perde seu verdadeiro e primeiro sentido: a criação de utilidades para a realização humana. O que deveria ser a forma humana de realização do indivíduo reduz-se em trabalho forçado, compulsório (MARX, 1983).

É através do trabalho que o ser humano se sociabiliza e que a sua existência produz efeito:

A história da realização do ser social, muitos já o disseram, objetiva-se através da produção e reprodução da sua existência, ato social que se efetiva pelo trabalho. Este por sua vez, desenvolve-se pelos laços de cooperação social existentes no processo de produção material. Em outras palavras, o ato de produção e reprodução da vida humana realiza-se pelo trabalho. É a partir do trabalho, em sua cotidianidade, que o homem torna-se ser social, distinguindo-se de todas as formas não humanas. (ANTUNES, 2000, p. 123).

Com o trabalho alienado nos marcos da sociedade do capital, os trabalhadores perdem o controle do produto do trabalho, do processo de trabalho, de si e das relações sociais (MARX, 1983).

As condições de exploração do trabalhador necessitam ser permanentemente reproduzidas, conforme salienta Silva,

obrigando-o a vender continuamente sua força de trabalho para poder viver e, ao mesmo tempo, permitir que o capitalista a compre para enriquecer. Essas operações respondem à lei de troca de mercadorias: o capitalista compra a força de trabalho e o operário a vende em uma transação que se estabelece no mercado de trabalho (SILVA, 2016, p. 252).

Da mesma forma, o capital necessita renovar constantemente os meios de produção para que possa se ampliar, apropriando-se das inovações tecnológicas para o aumento da produtividade do trabalho social e a diminuição do tempo de trabalho socialmente necessário à produção de mercadorias (MARX; ENGELS, 2000).

A contratação de crianças interessava ao mercado, vez que os salários eram bem inferiores aos dos adultos, o custo de produção diminuía e, conseqüentemente, aumentava a acumulação (IANNONE, 1992). Ao serem inseridas nas fábricas sob condições rígidas e penosas, as crianças tinham o seu desenvolvimento físico e mental comprometido (MARIN, 2006)

De acordo com Tuttle (1999 *apud* Kassouf, 2007), no início do século XIX, um terço do total de trabalhadores da indústria têxtil inglesa era formado por menores de 18 anos, e ainda na Inglaterra, em 1861, 37% dos meninos e 21% das meninas de 10 a 14 anos trabalhavam nas fábricas. Com a invenção da luz elétrica, a jornada de

trabalho se ampliou e possibilitou estender os turnos para além do pôr do sol, como até então funcionava. Longas horas de trabalho se estendiam por até 18 horas.

Com isso, acidentes de trabalho passaram a ser frequentes, provocando altos índices de amputação de membros dos pequenos operários ou mesmo levando-os à óbito, das mais diversas formas, já que não tinham preparo técnico. Silva (2009) destaca o quão comum era a ocorrência de mutilações, envenenamentos com produtos químicos, deficiências pulmonares, dores na coluna, problemas que atingiam a integridade física dos pequenos operários fabris.

Sobre o trabalho assalariado no modo de produção capitalista, com base em Marx, os autores Raichelis, Soto e Tripiana (2016, p. 251) argumentam que o trabalho assume características específicas,

[...] uma vez que, a base de sustentação dessa formação social é o valor de troca, o valor mercantil das coisas que se obtém por meio da sua autoafirmação como valor-capital, que se desenvolve no processo de acumulação. O trabalho assalariado se encontra na base da geração da mais-valia onde reina a mercadoria”.

A base da acumulação de riquezas é, portanto, o trabalho alheio não pago pelos capitalistas à classe operária:

O valor do produto criado pelo operário no processo de produção contém o equivalente do valor da força de trabalho e um mais-valor, o que significa que a força de trabalho vendida por certo tempo possui menos valor do que aquele criado pelo seu uso durante o mesmo tempo, e com esse subvalor se comercializa (RAICHELIS; SOTO; TRIPIANA, 2016, p. 252).

Entender as estratégias do capital se faz necessário para a compreensão crítica do fenômeno do trabalho infantil, traduzido em mais uma forma de acumulação. Uma das medidas adotadas pela burguesia para o achatamento dos salários consiste na criação de uma massa de desocupados – força de trabalho disponível, desenvolvida pelas mesmas causas que a força expansiva do capital:

A grandeza proporcional do exército industrial de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza. Mas, quanto maior esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto mais maciça a superpopulação consolidada, cuja miséria está em razão inversa do suplício de seu trabalho. Quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial (MARX, 1983, p. 274).

O exército industrial de reserva, assim, é imprescindível à acumulação capitalista, em um duplo movimento: tanto para regular o movimento dos salários para baixo, quanto para fragilizar a organização dos trabalhadores, mediante a competição aos postos de trabalho. Sobre o efeito da exploração de mão-de-obra provocando a pobreza do trabalhador, Pereira (2013), fundamentada em Marx, infere que quanto maior a acumulação de riqueza, por meio da crescente produtividade do trabalho,

[...] maiores serão a exploração e a manipulação da força de trabalho como mercadoria especial e, concomitantemente, maiores serão os índices de pobreza e de acumulação de miséria, desemprego e expansão de um exército de reserva de trabalhadores ativos, ou de uma superpopulação relativa, tornada disponível, para a constante usurpação privada da mais valia decorrente da exploração do trabalho socialmente produzido. Por conseguinte, os processos e mecanismos que operam a acumulação cada vez mais ampliada de riqueza são os mesmos que induzem a manutenção e/ou o aprofundamento de pobreza e do suplício do trabalho na sua forma abstrata que se manifesta no valor da troca de mercadorias produzidas pelo labor humano alienado, típico da sociedade burguesa (PEREIRA, 2013, p. 43).

Nos ditames do interesse do capital, a corrente política em vigor na Europa do Século XIX era o liberalismo clássico, com a concepção de Estado com funções limitadas, a defesa da autorregulação da economia pelo mercado, das liberdades individuais (de propriedade e contratual) em supremacia às sociais. Obviamente, não havia regulação jurídica para frear esta exploração. Isto propiciava exploração da força de trabalho infantil de modo desenfreado.

Enquanto para as classes dominantes a necessidade se dirige à posse da propriedade privada e do dinheiro em medida cada vez maior, a necessidade do trabalhador diz respeito a sua mera sobrevivência. Neste sentido, com base em Marx, Heller afirma que as necessidades humanas só podem ser alcançadas

[...] quando cessa o domínio das coisas sobre o homem, quando as relações inter-humanas já não aparecem como relações entre coisas, em seguida toda necessidade é governada pela 'necessidade de desenvolvimento do indivíduo', a necessidade de autorrealização da personalidade (HELLER, 1978, p. 85).

Da mesma forma, a exploração do trabalho infantil se torna incompatível com as necessidades de desenvolvimento pleno de crianças e adolescentes. O resultado eram aparências esqueléticas de crianças, mal alimentados e submetidos às mais perversas condições de trabalho (SILVA, 2010). De fato, crianças e jovens designados, a trabalhar desde os seis anos de idade, em jornadas extenuantes até mesmo para adultos, não pode ser considerado justo nem humano.

Na mesma proporção do crescimento da riqueza socialmente produzida, apropriada pela classe burguesa, crescia a pobreza da classe trabalhadora, gerando as desigualdades sociais. É de Marx (2005, p.111) essa constatação:

O trabalhador torna-se tanto mais pobre quanto mais riqueza produz, quanto mais a sua produção aumenta em poder e extensão. O trabalhador torna-se uma mercadoria tanto mais barata, quanto maior número de bens produz. Com a valorização do mundo das coisas, aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens. O trabalho não produz apenas mercadorias; produz-se também a si mesmo e ao trabalhador como uma mercadoria, e justamente na mesma proporção com que produz bens.

Com o crescimento das desigualdades gerou-se a questão social, expressão que emergiu no cenário mundial, por volta de 1830, para evidenciar um fenômeno novo: o pauperismo, fruto da primeira etapa de industrialização na Europa Ocidental e que atingia em larga escala a população trabalhadora no contexto da emergência do capitalismo urbano-industrial (IAMAMOTO, 2001; NETTO, 2001; RAICHELIS, 2006)

Telles (1996, p. 85) assevera que a questão social:

[...] é a aporia das sociedades modernas que põe em foco a disjunção, sempre renovada, entre a lógica do mercado e a dinâmica societária, entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade das desigualdades e exclusões tramada na dinâmica das relações de poder e dominação.

Iamamoto (2012, p. 27) a define como “o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura”, e que possuem uma raiz comum: “a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos se mantém privada”.

A polarização entre ricos e pobres não constituía em si uma novidade, era radicalmente nova a dinâmica da pobreza que se ampliava e generalizava entre a grande massa da população (RAICHELIS, 2006). Acrescenta a autora: “pela primeira vez, a pobreza não era resultado da escassez, mas, ao contrário, era fruto de uma sociedade que aumentava a sua capacidade de produzir riqueza” (RAICHELES, 2006, p. 14).

Com a pauperização da classe operária, cresce em seu seio uma indignação que ameaçava a ordem e o poder estabelecidos. Neste movimento, a questão social se apresenta na totalidade como “sendo desigualdade e também rebeldia, por

envolver sujeitos que vivenciam as desigualdades e a ela resistem” (IAMAMOTO, 1997, p. 14). Conforme destacam Iamamoto e Carvalho (1983, p. 77)

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão.

E são inúmeras formas de manifestação da questão social: a fome, o analfabetismo, a desnutrição, o desemprego, assim como o trabalho infantil.

A questão social, portanto, revela as contradições da relação capital-trabalho. Trata-se de uma consequência da apropriação privada do produto social, que reflete em desigualdades sociais, políticas, econômicas e culturais, ao tempo que é também luta da classe trabalhadora como resistência à exploração econômica e dominação ideológica.

No próximo tópico adentraremos na realidade brasileira percorrendo os antecedentes históricos quanto ao enfrentamento do trabalho infantil e, por conseguinte, os determinantes econômicos, sociais e políticos que condicionaram o surgimento do PETI, como importante dimensão a ser desvendada quando da adoção da avaliação política da política.

1.3 O TRABALHO INFANTIL NO BRASIL: ESPECIFICIDADES E ANTECEDENTES HISTÓRICOS

No Brasil, a história do trabalho infantil tem início com a colonização pelos portugueses, marcada pela exploração e violência. Já na embarcação, os pequenos órfãos, conhecidos como pajens, se encarregavam de cuidar da arrumação dos camarotes e tarefas domésticas; outros, na faixa etária dos nove aos 16 anos, realizavam trabalhos mais pesados relacionados a armamentos, os grumetes (RAMOS, 1999).

De acordo com Paganini (2007), observava-se na época uma utilização da mão de obra das crianças legitimada pela sociedade portuguesa; era algo comum a criança ser explorada sem haver qualquer preocupação quanto a sua fase de desenvolvimento.

O recrutamento dos pequenos grumetes variava entre

[...] o rapto de crianças judias e a condição de pobreza vivenciada em Portugal. Eram os próprios pais que alistavam as crianças para servirem nas embarcações como forma de garantir a sobrevivência dos pequenos e aliviar as dificuldades enfrentadas pelas famílias. (RAMOS, 1999, p. 17).

Os habitantes originários do país não tinham como propósito a acumulação, e a participação dos pequenos indígenas nas atividades para a manutenção das aldeias ocorria de forma colaborativa, como prática de socialização. Os portugueses que aportaram se utilizaram de uma outra lógica, a da exploração. De forma que o primeiro trabalho infantil em nosso país ocorreu com os indígenas do litoral; crianças e adultos foram levados ao trabalho forçado na extração vegetal e na construção das primeiras vilas no povoamento do Brasil colônia, a partir de 1530 (PAGANINI, 2007). Em troca, recebiam dos colonizadores quinquilharias como espelhos e contas coloridas (FERREIRA, 2001).

Até então, o trabalho dos pequenos era o momento em que os indígenas mais velhos lhes ensinavam os aspectos de vida, tanto práticos como simbólicos.

O saber fazer, conviver, participar era parte da socialização das crianças junto ao ato da caça, da construção, da semeadura, e, portanto, parte essencial do processo de formação e inclusão do indivíduo no mundo dos adultos. Os colonizadores interromperam esse processo dando um novo sentido do trabalho aos nativos, impondo-lhes novas condições (FERREIRA, 2001, p. 42).

Ferreira (2001) destaca que, inicialmente, os indígenas se dispuseram a colaborar voluntariamente com os colonizadores até o momento em que os forçaram ao trabalho escravizado, com a adoção de medidas agressoras,

A primeira medida tomada foi o aumento da vigilância para impedir a evasão indígena das plantações, seguida de repressão e apreensão. Em pouco tempo, generalizou-se o aprisionamento dos primeiros habitantes do Brasil para trabalhos forçados, repetindo-se assim a história de antigas civilizações em distantes regiões do mundo, que se viram subitamente espoliadas em detrimento de invasores estranhos a sua cultura, tradição e costumes (FERREIRA, 2001, p. 63).

Os jesuítas se posicionavam contrários à violência, embora a missão de evangelizá-los com conversão ao cristianismo mais provocaram submissão e acatamento às imposições do Estado português e às estruturas sociais e culturais recém importadas (DEL PRIORE, 2012). Por detrás das ações realizadas pelos

padres estava o objetivo claro e certo, de inserir a criança numa ideologia de caráter eminentemente cristão, utilizando o labor como algo que a tornasse uma pessoa boa, honesta e obediente (PAGANINI, 2007).

As principais atividades econômicas do Brasil Colônia foram desenvolvidas também com o emprego da mão-de-obra de crianças, filhos de escravos e indígenas, que eram explorados exaustivamente nas lavouras de cana-de-açúcar, tabaco e milho, além de servirem, ainda, como empregados domésticos ou vendedores ambulantes nos vilarejos (NASCIMENTO; COSTA, 2015).

No entanto, foi a exploração da mão-de-obra negra, oriunda da África, que ocorreu mais fortemente no Brasil. A escravidão imperou no país até 1888, como um importante elemento para a economia da época, e nestes quase quatro séculos utilizou-se da força de trabalho adulta e infantil de modo coercitivo. Kassouf (2007) afirma que os primeiros relatos de trabalho infantil no país foram na época da escravidão. Já se nascia na condição de escravo e desde criança trabalhava-se até a exaustão. Filhos de senhores e escravos compartilhavam os mesmos espaços privados – a sala e as camarinhas, mas a partir dos sete anos, os primeiros iam estudar e os segundos, trabalhar (DEL PRIORE, 1999).

Coutinho (2005), um dos maiores intérpretes do pensador marxista italiano Antonio Gramsci, identifica que o Brasil emerge enquanto formação social na época do predomínio do capital mercantil e da criação de um mercado mundial:

Nossa pré-história como nação – os pressupostos de que somos resultados – não reside na vida das tribos indígenas que habitavam o território brasileiro antes da chegada de Cabral: situam-se no contraditório processo da acumulação primitiva do capital, que tinha seu centro dinâmico na Europa Ocidental. Os efeitos culturais desse processo foram assim descritos por Marx e Engels: ' Em lugar do antigo isolamento de regiões e nações que se bastavam a si próprias, desenvolvem-se um intercâmbio universal, uma universal interdependência entre as nações. E isso se refere tanto à produção material quanto à produção intelectual. As criações culturais de uma nação tornam-se propriedade comum de todas' (MARX; ENGELS, 1956 *apud* COUTINHO, 2005, p. 41).

À época do capitalismo mercantil, acrescenta o autor, o colonialismo tinha como objetivo central extorquir valores de uso produzidos pelas economias não-capitalistas dos povos colonizados, para transformá-los em valores de troca no mercado internacional (COUTINHO, 2005). Como no Brasil não havia grandes excedentes para o processo de circulação do capital mercantil colonialista, foi

necessário criar um aparelho produtivo que articulasse com o mercado mundial, utilizando-se para isso, o modo de produção escravista.

O caso brasileiro tem uma particularidade quanto à banalização da exploração econômica: a formação de uma sociedade de base escravocrata e como colônia explorada trouxe amplas consequências no plano cultural e social. Como afirma Coutinho (2005, p. 44):

É o elemento escravista que fornece a marca determinante da formação econômico-social, [...] a marca escravista sobre a estrutura de classes: a degradação do trabalho manual, que é muito mais intensa no escravismo do que no feudalismo, opera no sentido de criar faixas “médias” marginalizadas pelo sistema (tanto na cidade como no campo), que só podem se reproduzir através dos ‘favores’ dos poderosos (COUTINHO, 2005, p. 44).

O fenômeno da escravidão, trabalho fundado sobre a coerção, e as desigualdades estabelecidas eram naturalizados pelo bloco das classes dominantes no Brasil de então – formado pela junção da oligarquia latifundiária e escravocrata com os representantes internos do capital comercial (COUTINHO, 2005).

A correlação de forças estabelecida a partir da opressão de outros povos no Brasil colonial reforça o argumento de que a classe social, o gênero, o pertencimento étnico-racial, a origem cultural e o espaço geográfico em que residem são dimensões nas quais a infância está conectada (NASCIMENTO; COSTA, 2015). Segundo estes autores,

As principais atividades econômicas da época do Brasil colônia, seja na agricultura ou na mineração, foram desenvolvidas com o emprego da mão-de-obra de crianças, filhos de escravos e indígenas, que eram explorados exaustivamente nas lavouras de cana-de-açúcar, tabaco e milho, além de servirem, também, como empregados domésticos ou vendedores ambulantes nos vilarejos (NASCIMENTO; COSTA, 2015, p. 134).

De acordo com dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2002), no período de 1550 a 1850, dos aproximadamente três milhões de negros trazidos como escravos para o Brasil, muitos eram crianças e adolescentes

Sendo assim, a demanda por escravos incluía crianças e adolescentes (...). Se o escravo adulto era fácil e lucrativamente explorado, as crianças o eram ainda mais: ocupavam menos espaço nos barcos negreiros, demandavam menos água e comida, brigavam menos e com sorte teriam alguns anos a mais de vida útil antes de sucumbir à desnutrição, à doença e aos maus tratos (OIT, 2002, p. 35- 36).

Em 1888, a abolição da escravidão no Brasil, último país das Américas a banir o escravismo, não foi um fato pautado em direitos, mas uma resposta à necessidade de acumulação capitalista, que neste momento histórico prescindia de mão-de-obra livre assalariada, pressuposto desse modo de produção. O historiador Luiz Felipe de Alencastro aponta que a Lei Áurea foi votada pela elite, inclusive para evitar a reforma agrária que emergia fortemente na pauta política de então, proposta pelo abolicionista negro André Rebouças e apoiada por Joaquim Nabuco (ALENCASTRO, 2018).

Quanto ao trabalho infanto-juvenil, Del Priore (1999) aponta que o fato não representou a abolição da exploração das crianças brasileiras no trabalho, mas a substituição de um sistema por outro considerado mais legítimo e adequado aos princípios norteadores da chamada modernidade industrial. Igualmente ao contexto mundial, o processo de industrialização no país intensificou e reconfigurou o trabalho infantil.

Em 1890, do total de empregados em estabelecimentos industriais de São Paulo, 15% eram crianças e adolescentes, proporção que aumentou registrando um percentual de quase 40% do total de trabalhadores do setor têxtil na capital paulista, em 1919 (KASSOUF, 2007).

Conforme nos aponta Coutinho (2005), a sociedade brasileira foi se tornando mais complexa a partir dos anos 1920, a partir da formação de uma incipiente classe operária que, junto a trabalhadores imigrantes, criaram um bloco social contestatório ao modelo elitista vigente. O modo organizado das lutas das primeiras associações sindicais e de grupos políticos de artesãos e operários indica o início de uma sociedade civil brasileira, no sentido gramsciano, a partir da pressão do desenvolvimento capitalista (COUTINHO, 2005). Foram os inícios das greves e organização sindical. Surgiu o Partido Comunista do Brasil, “[...] pela primeira vez na nossa história, a criação de um partido político feita a partir de baixo” (COUTINHO, 2005, p. 26).

Importa fazer um pequeno parêntese para introduzir ao debate algumas categorias analíticas imprescindíveis, como a de sociedade civil, explicativa dos embates travados na sociedade na luta de classes, já que o processo de enfrentamento do trabalho infantil discorre no seu seio. Gramsci a concebe como “esfera social nova, dotada de leis e de funções relativamente autônomas e

específicas, e – o que nem sempre é observado – de uma dimensão material própria” (COUTINHO, 2005, p. 15). Não se contrapõe ao Estado, mas como parte constitutiva do movimento de correlação de forças de classes sociais com projetos societários antagônicos, em contexto histórico e geográfico determinados.

O Estado, por sua vez, compreende a sociedade civil mais a sociedade política – governo, burocracia executiva, aparelhos policial-militares e organismos repressivos em geral – configurado como “[...] todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados [...]” (GRAMSCI, 2000, p. 331). Por fim, igualmente necessária, a categoria hegemonia em Gramsci (1979) corresponde à capacidade de um grupo de persuadir e dirigir os demais, de forma que estes passam a propagar os valores sociais, culturais e morais do grupo dominante. Esta é uma questão central para Gramsci, a partir da ideologia – não necessariamente com o uso de coerção, o domínio de uma classe pela outra faz com que os interesses dos dominados estejam ligados aos interesses próprios dos dominadores e assim naturalize a dominação.

Simionatto (2009), utilizando a linguagem gramsciana, afirma que o Estado “educa o consenso”, através dos organismos privados de hegemonia- escola, igreja, família-, especialmente através dos meios televisivos e dos grandes monopólios privados da mídia, mecanismos fortalecedores da fragmentação social das classes subalternas. De fato, como destaca Wood (2014, p.28): “o poder econômico do capital não pode existir sem o apoio da força extra-econômica; e a força extra-econômica é hoje, tal como antes, oferecida prioritariamente pelo Estado”.

Estas são as condições necessárias à perpetuação do trabalho infantil, assim como das demais formas de exploração do homem pelo homem, sob a ideologia da ética do trabalho que faz essa situação injusta se naturalizar. Porém, na luta cotidiana das relações sociais a classe subalterna vai construindo espaços contra-hegemônicos em que podem insurgir caminhos para o enfrentamento a partir da indignação com o fenômeno.

Como importante parceiro para elucidar formas abusivas de exploração do trabalho precoce, embora desinteressado na construção de uma nova ordem societária de hegemonia popular, no cenário mundial, foi criada em 1919 a Organização Internacional do Trabalho (OIT), com representação inicial de nove países. Orientando-se por parâmetros de justiça social e melhores condições de

trabalho² determinou a proibição do trabalho para crianças e adolescentes com menos de 14 anos de idade.

No entanto, no país o contexto era desfavorável. Sendo a força de trabalho infanto-juvenil interessante ao mercado em expansão, o Estado brasileiro criou, em 1927, o Código de Menores que mais reforçava o caráter positivo dessa prática mediante um conjunto de normas de caráter moralizador que dignificava o trabalho acima de tudo. Segundo Carvalho (2000a), este novo instrumento jurídico encastelara as crianças e adolescentes em situação de pobreza e risco social na tutela do juiz, concedendo-lhe poder nos assuntos relativos a trabalho infantil, tutela, pátrio poder, delinquência e liberdade vigiada. Vigorou por mais de sete décadas com a concepção de que o ‘menor’ que não trabalhasse seria um futuro delinquente e só com medidas punitivas poderia haver a sua ‘reeducação’.

Para o combate à pobreza, por sua vez, eram realizadas ações de caráter corretivo ou caritativo aos indivíduos que se encontravam nesta situação, já que a mesma era concebida como disfunção pessoal, sem qualquer nexos com a acumulação privada da riqueza social. Tal competência foi designada quase que exclusivamente a organismos atrelados às igrejas. Quando “a pobreza se insinuava como questão social para o Estado, era de imediato enquadrada como ‘caso de polícia’ e tratada no interior de seus aparelhos repressivos” (SPOSATI, 1998, p. 41).

Com o país em processo crescente de industrialização, com o mercado internacional em crise pela quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929, o núcleo político do Brasil vai se alterando e novas correlações de forças internas são constituídas,

Assim, chegam ao poder político as outras oligarquias agrárias e também um setor industrialista, quebrando a hegemonia do café, e com uma agenda modernizadora... O movimento da 1930 não foi a revolução burguesa no Brasil, com o incremento da indústria, mas foi sem dúvida um momento de inflexão no longo processo de constituição de relações tipicamente capitalistas no Brasil (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 105).

Coutinho (2008) ressalta que, depois da Abolição e da Proclamação da República, o Brasil já era uma sociedade capitalista com um Estado burguês, mas, só depois de 1930 é que se dá “efetivamente a consolidação e a generalização das

² Atualmente a OIT conta com a participação de 189 Estados-membros, em defesa da dignidade no trabalho como condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável (Fonte, site oficial www.oit.com).

relações capitalistas em nosso país, inclusive com a expansão daquilo que Marx considerava o ‘modo de produção especificamente capitalista’, ou seja, a indústria” (COUTINHO, 2008, p. 176).

Nesta década, pós-crise mundial do capitalismo, o Estado passou a se inserir mais fortemente na relação capital-trabalho, assumindo parte dos custos com a reprodução da força de trabalho, mediante políticas sociais. A questão social passa a ser reconhecida como questão política a ser resolvida sob sua direção (SPOSATI, 1998).

Segundo Coutinho (2008), o principal protagonista de nossa industrialização, intensificada em 1937, foi o próprio Estado, através de políticas cambiais e de crédito que beneficiavam a indústria, e ainda pela criação direta de empresas estatais. Pode-se inferir que “a partir de 1930 e pelo menos até a implantação do neoliberalismo nos anos 1990, em que o capital financeiro assume a supremacia, a fração preponderante do bloco de poder que governou o Brasil foi o capital industrial” (COUTINHO, 2008, p. 177).

Soto, Lima e Tripliana (2016), ressaltam que o Estado Nacional, no período compreendido entre 1930 a 1943, passou a assumir funções mais intervencionistas na criação das condições para atender às exigências da estruturação do capitalismo industrial. Ao tempo em que

[...] voltou-se para propiciar a proteção social necessária para o desenvolvimento de um novo segmento de trabalhadores – o operariado urbano, passando a assumir a regulação e a provisão da educação, saúde, previdência social, alimentação e nutrição, habitação popular, saneamento e transporte coletivo (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016, p. 62).

No entanto, esta proteção se direcionava apenas aos possuidores de emprego formal, a partir de legislação trabalhista e previdenciária, caracterizando o que Santos (1987) vem a chamar de cidadania regulada: apenas para os trabalhadores formais da cidade, portanto, não universalista, mas restrita e tutelada pelo Estado.

Conforme o autor, este tipo de cidadania tem suas raízes em um sistema de estratificação ocupacional definido por norma legal,

Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao

conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece (SANTOS, 1987, p. 79).

De acordo com Cerqueira Filho (1982), a partir deste momento a questão social se afirmou no país, exprimindo as contradições antagônicas de classe. A situação das crianças nas ruas chamava a atenção do país e a questão passou a ser regulada pelo Serviço Nacional de Assistência ao Menor (SAM), criado em 1941, tendo foco dirigido basicamente à retirada das crianças das ruas e sua colocação em serviços de internação.

Para a regulação da pobreza o Estado brasileiro criou, em 1942, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), primeira grande instituição de assistência social. A ação governamental revestiu-se de caráter mais programático na prestação de serviços com a presença de técnicos sociais, sem perder, contudo, sua característica básica de benevolência e clientelismo (SPOSATI, 1998).

Ainda em 1942, deu-se início à criação do “Sistema S”, um conjunto de instituições voltado a categorias profissionais. Inicialmente foi o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), direcionado à qualificação profissional, uma adequação da força de trabalho às necessidades da indústria em expansão. Em seguida, em 1946, o Serviço Social da Indústria (SESI) surgiu para atender a novas reivindicações do proletariado decorrentes da situação internacional, que exigem do empresariado brasileiro maior organização para acompanhar os avanços da classe trabalhadora quanto à elevação de renda, habitação, saúde e educação já alcançados em países desenvolvidos do sistema capitalista mundial.

No âmbito da política do trabalho, destaca-se a instituição do Salário Mínimo (SM) em 1940, atendendo a uma antiga reivindicação popular, e da promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943 (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016). Esta se voltou, basicamente, para três questões: os direitos do trabalhador, a organização sindical e a Justiça do Trabalho (MARINGONI, 2013).

No entanto, desde 1942, manifestações populares pela democracia e pela entrada do Brasil na II Guerra Mundial (1939–45) aconteceram em várias cidades. Após intensa pressão popular, o governo do então presidente Getúlio Vargas começou a ceder e em 1945, concedeu a anistia a todos os presos políticos. Maringoni (2013) ressalta que foram anos bastantes contraditórios, em que Vargas

habilidosamente concedeu direitos sociais havia muito reivindicados pela sociedade, embora incorporados a um projeto paternalista de poder.

Assim sendo, a Constituição de 1946 foi a mais democrática até então. Entre as inovações estavam a participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa, a jornada diária de oito horas de trabalho, a proibição de trabalho a menores de 14 anos, a assistência aos desempregados, a obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes do trabalho e a assistência à maternidade, à infância e à adolescência. Além disso, o direito de greve estava garantido, e a educação era reafirmada como direito de todos (MARINGONI, 2013).

No contexto internacional, após a Segunda Guerra Mundial foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, que lançou a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, enfocando importantes princípios inclusive quanto aos direitos voltados para a infância. As questões relacionadas ao trabalho e ao cumprimento das normas internacionais ficaram a cargo da OIT, que em 1950 inaugurou a sua representação no Brasil.

Bidarra e Oliveira (2007) afirmam que a legislação internacional voltada à proteção da infância teve grande repercussão no âmbito do Brasil e de outros países signatários. Os autores destacam, ainda, a criação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Declaração dos Direitos da Criança em 1959, que exerceram forte influência nos países membros, dos quais se inclui o Brasil (BIDARRA; OLIVEIRA, 2007).

A preocupação com a propagação do comunismo, o crescimento das inquietações populares e a expansão do capitalismo internacional, desencadearam na década de 1950, uma ampliação das políticas sociais no país, assim como um reforço do populismo como forma política de concessão de serviços visando à adesão da classe trabalhadora. Tais políticas passaram a ser definidas, em grande medida, por organismos como a ONU, interessado na concretização do Estado de Bem-Estar Social, em estágio de consolidação nos países capitalistas centrais.

Incentivados pelas experiências revolucionárias de esquerda na América Latina, como Cuba e Chile, no início da década de 1960 cresce no país um movimento com expressão crítica de reformas de base e de força popular. Surgem as ligas camponesas e os sindicatos na zona rural, as iniciativas de educação popular e alfabetização de adultos inspiradas no método Paulo Freire, mediante os Movimentos Eclesiais de Base (MEB).

Conforme Melo (1998), a agenda pública deste período se dava a partir da coalisão de dois grupos sociais: a elite tecnoburocrática, de um lado, e os setores trabalhistas – via sindicatos – e da esquerda em geral, do outro; ambos com a intencionalidade do fortalecimento do Estado:

O Estado é, a um só tempo, o sujeito da acumulação- atuando diretamente via setor produtivo estatal ou indiretamente via fundos públicos- e o agente de distribuição de rendas públicas para sua burocracia pública ou parapública (sindical) ou entre grupos ocupacionais (MELO, 1998, p. 15).

Até 1964, o país viveria uma maré de mobilizações sociais que assustariam as elites. O clima de agitação crescente atravessou vários governos até que o governo de João Goulart (1961–1964) promulga o Estatuto do Trabalhador Rural, referenda vários direitos sociais, corrobora o movimento sindical – que chega ao seu auge em outubro de 1963 com a Greve dos 700 mil, em São Paulo, além da concessão de um aumento salarial de 80% para algumas categorias profissionais. Enquanto isso, alas conservadoras se articulavam nas forças armadas, nos meios empresariais, na Igreja Católica, na intelectualidade e na classe média e culmina com o golpe de 1964 (MARINGONI, 2013).

Já sob a égide da ditadura militar instaurada no Brasil em 1964, com vigência até 1985, Sposati (1998) ressalta que o discurso desenvolvimentista vai sendo substituído pela internacionalização e modernização, condições necessárias à expansão do capital internacional; as tendências de uma maior racionalidade técnica observadas na década de 1950 são retomadas: o desenvolvimento planejado, o planejamento social e as políticas públicas retomam um enquadramento transnacional (SPOSATI, 1998).

Quanto à questão da criança e do adolescente, ao final de 1964 foi instituída a Fundação Nacional de Assistência ao Menor (FUNABEM), vinculada ao Ministério da Justiça. De acordo com o FNPETI (2002), esta instituição era a organização nacional que trabalhava para o bem-estar infantil até meados da década de 1980 e defendia o trabalho de crianças entre os sete e 14 anos de idade em alguns de seus programas, alegando que trabalhar era apropriado para as crianças de baixa renda.

De caráter policial frente à questão, coube à FUNABEM a tarefa de implementar a recém-criada Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) que, em certo sentido, se opunha às práticas de internamento da criança. Todavia, as fundações estaduais de bem-estar do menor (FEBEM's) reproduziram as práticas de

maus tratos, torturas e espancamentos, nos moldes dos esconderijos militares. A perspectiva era moralista e de culpabilização da família ao considerar que “se a família não pode ou falha no cuidado e proteção do menor, o Estado toma para si esta função” (FALEIROS, 1995, p. 54).

As tentativas de revisão do Código de Menores continuaram nos anos 1970, em meio a posições divergentes, em que se destacaram

de um lado, um grupo de juristas do Rio de Janeiro ligado à Associação de Juízes de Menores, que defendia a oficialização de um direito menorista e, de outro, o Ministério Público de São Paulo, que defendia uma legislação contemplando a garantia dos direitos dos menores. O vencedor deste embate foi o primeiro grupo e em 10 de outubro de 1979 – Ano Internacional da Criança – foi promulgada a lei número 6.697, que instituiu o novo Código de Menores. Esta legislação introduziu o conceito de ‘menor em situação irregular’ (BIDARRA; OLIVEIRA, 2007, p. 161).

A questão social de modo geral, de acordo com Sposati (1998), passa a ser tratada através da articulação repressão-assistência que, ao recriar os programas assistenciais para a superação das desigualdades, tinha como intuito a obtenção do apoio ao regime militar e à despolitização das organizações dos trabalhadores sob a aparência redistributiva e de oferta de oportunidades sociais.

Ao mesmo tempo, as políticas sociais vão se tornando novos campos de investimento do capital e da abertura de novos mercados, consolidando o modelo econômico brasileiro voltado para os interesses do capital transnacional. Os programas sociais, embora públicos na gestão, tinham suas execuções privatizadas (SPOSATI, 1998).

Como reforça Pereira (2000), no período de 1974-1979 o esforço governamental centrou-se nas modificações na economia brasileira para elevar o país à categoria de potência emergente, bem como na reaproximação do Estado com a sociedade, principalmente das massas, pelo significativo desgaste do regime militar. Desde então, até 1985, as políticas sociais

[...] funcionaram como uma espécie de cortina de fumaça para encobrir as verdadeiras intenções de um regime que relutava em sair de cena, tornando mais fugaz a pretensão de ao menos criar aquele mínimo de bem-estar alcançado pelas democracias liberais-burguesas (PEREIRA, 2000, p.138).

Orientadas pelo autoritarismo, houve, no período, uma ampliação de programas e serviços sociais como forma de compensação à repressão e aos arbítrios

praticados contra os movimentos sociais e sindical (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016). No entanto, o controle social via programas sociais não impediu a rearticulação da sociedade civil, que emergiu, a partir da segunda metade dos anos 1970,

[...] dos subterrâneos das igrejas e da clandestinidade, cujas maiores expressões foram os novos movimentos sociais e o sindicalismo autêntico. Os partidos políticos, submersos na clandestinidade, também ressurgem, e novos partidos são estruturados, com maior destaque ao Partido dos Trabalhadores (PT), além da articulação do movimento autêntico do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), destacando-se também, neste contexto, a intensa atuação da Igreja Católica orientada pela emergente Teologia da Libertação (SILVA; LIMA, 2016, p. 22).

As organizações e movimentos de trabalhadores se fortaleceram no país e eclodiram, no período de 1978 a 1980, em greves do ABC paulista- simbolizadas como um marco na alteração do perfil de luta sindical, possibilitando a consolidação de Centrais Sindicais. Carvalho (2000a) destaca que foram os sindicatos que protagonizaram em primeira instância a questão do trabalho infantil na pauta de luta do movimento social em defesa dos direitos da criança.

Enquanto no país o contexto era de movimentos sociais progressistas, no cenário mundial, a recessão nos países provocada pela crise internacional do petróleo de 1979 contribuiu para que as premissas do neoliberalismo se propagassem. O marco inicial deste ideário foi a eleição da primeira-ministra Margareth Thatcher, no Reino Unido em 1979, com adesão de forma crescente entre os países. Ideário que adquiriu hegemonia mundial dez anos depois, com a reunião do Consenso de Washington, em 1989, com a defesa do Estado mínimo e da supremacia do mercado, propagando que o “Estado forte” é oneroso e limita a liberdade do mercado. Remete-se aos ideais do liberalismo clássico, porém de forma muito mais conservadora (DRAIBE, 1989).

Gohn (2011) destaca que os movimentos sociais dos anos 1970/1980, no Brasil, contribuíram decisivamente, via demandas e pressões organizadas, para a conquista de vários direitos sociais e democratização da sociedade, posteriormente incorporados pela nova Constituição Federal de 1988, que representa o primeiro marco jurídico pela proteção integral da criança e do adolescente. Esta é uma das bases em que está assentada a formação da agenda para o enfrentamento do trabalho infantil no país e, posteriormente, a formulação do PETI, como passaremos a discorrer.

1.4 O ENFRENTAMENTO DO TRABALHO INFANTIL NO BRASIL: da formação da agenda à formulação do PETI

O Brasil nos anos 1980 entra em um cenário de esgotamento do modelo de crescimento econômico vigente, considerada a “década perdida” no que se refere à economia, em referência à diminuição das taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), da produção industrial, do poder de compra dos salários e do nível de emprego. Porém, sob o aspecto político foi, literalmente uma ‘década ganha’. Além das inúmeras entidades e partidos populares que se formaram, fruto das maiores mobilizações sociais da história brasileira, abriu-se uma nova fase histórica com o fim da ditadura e dos movimentos pela constituinte (MARINGONI, 2012).

Iamamoto (1997) ressalta a riqueza dos anos 1980 pela emergência e convergência dos movimentos sociais; enquanto no período ditatorial a luta prioritária era romper com a dominação política, a partir de então, a bandeira de luta foi pela democracia e pelos direitos de cidadania.

De fato, como destaca Sposati (2007), a luta pelo rompimento da ditadura militar e pelo retorno ao Estado Democrático de Direito mesclou-se com a luta pela extensão do acesso aos direitos sociais a todos e pela efetivação de uma agenda de provisão de necessidades sociais, o que se deu a partir do engajamento de múltiplos movimentos sociais.

Uma agenda democrática foi se formando, sob a dupla chave da democratização das políticas e da melhoria da eficácia do gasto social, segundo a qual o acerto de contas com o autoritarismo supunha um dado reordenamento das políticas sociais que respondesse às demandas da sociedade por maior equidade e pelo alargamento da democracia social (DRAIBE, 2002).

A abertura política também favoreceu a luta pelos direitos das crianças e dos adolescentes, a partir da oxigenação das demandas nacionais no contato mais próximo com redes e organismos internacionais de combate ao trabalho infantil. O que antes era praticamente um consenso de que o trabalho consistia um fator positivo para crianças pobres, foi sendo questionado ao tempo em que cresciam as indignações pelo trato discrepante entre filhos da classe trabalhadora versus filhos de classes dominantes.

O marco das manifestações populares foi o movimento Diretas Já, entre os anos de 1983-1984, culminando com a derrocada da Ditadura Militar em 1985 e com a eleição de Tancredo Neves, que não assumiu em virtude de seu falecimento, tendo sido empossado como Presidente da República o seu vice, José Sarney, período conhecido como Nova República (SILVA; LIMA, 2016).

Estes movimentos desencadearam a instituição da Assembleia Nacional Constituinte, em 1986, seguida da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 que inaugurou um processo de ampliação dos direitos sociais no sentido da universalização.

As disposições contidas na CF previram maior responsabilidade do Estado na regulação, financiamento e provisão de políticas sociais; universalização do acesso a benefícios e serviços; controle democrático exercido pela sociedade sobre os atos e decisões estatais; redefinição dos patamares mínimos dos valores pagos pelos programas sociais; adoção de uma concepção de “mínimos sociais” como direito de todos (PEREIRA, 2000).

Em linhas gerais, Faleiros (2000) define a CF de 1988 como sendo liberal-democrática-universalista, expressando as contradições da sociedade brasileira à época. Se, por um lado, a regulação da previdência, por exemplo, não conseguiu ser muito alterada quanto aos benefícios do judiciário, do legislativo e dos militares, no plano social houve grandes avanços, principalmente quanto aos direitos das mulheres, dos índios, das crianças e do trabalhador empregado.

Foi na esfera da Seguridade Social que a Constituição Federal de 1988 avançou mais significativamente ao conceber as três políticas sociais: saúde e assistência social – de caráter distributivo – e a previdência social – de caráter contributivo – como um conjunto integrado de proteção social pública na perspectiva do direito universalista. Isto se refletiu nos objetivos pelos quais a seguridade deve se pautar: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços; irredutibilidade no valor dos benefícios, equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado na administração.

A CF representa um avanço, sobretudo para a assistência social com a redefinição de seu perfil histórico até então de cunho filantrópico, ao enquadrá-la como política pública, portanto direito do cidadão e dever do Estado, distanciando-a das práticas assistenciais largamente utilizadas. Esta política passou a ser voltada a quem

dela necessitar, independentemente da contribuição, com os objetivos de proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice (SPOSATI, 2007).

De fato, no que se refere à defesa dos direitos da criança e do adolescente, podemos dizer que o art. 227 expressa uma grande conquista, ao determinar que:

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 (BRASIL, 1988).

Quanto ao trabalho infantil, a CF proibiu o trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de 18 anos de idade e de qualquer trabalho a menores de 14 anos de idade, salvo na condição de aprendiz, a partir de 12 anos de idade (mais tarde modificado pela Emenda Constitucional nº 20/1998 para ingresso a partir de 16).

Carvalho (2000a) destaca o processo de mobilização social que ocorreu no Brasil na década de 1990, em torno da erradicação do trabalho infantil, cujo envolvimento de alguns sujeitos coletivos internacionais foi de vital importância, dos quais a ONU e OIT se destacam. Dentre os sujeitos coletivos no âmbito nacional, a autora cita a criação do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), criado em 1988, o que veio a dar uma maior organicidade ao movimento já que agregava uma grande heterogeneidade de sujeitos (CARVALHO, 2000b).

Este Fórum DCA era constituído (e manteve-se, até 1997) por um secretariado composto estrategicamente por representações das principais redes nacionais de atenção à criança e ao adolescente, como a Pastoral do Menor, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), as centrais sindicais, os centros de defesa de direitos e centros de estudos e pesquisas (CARVALHO, 2000b). Teve como ação prioritária a alteração do Código de Menores, de caráter discriminatório e disciplinador voltado apenas a crianças pobres.

A forte influência dos organismos internacionais no enfrentamento ao trabalho precoce no país fica evidenciada nos princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988, em perfeita harmonia com as disposições das Convenções nº 138 e 182, da OIT, que tratam sobre idade mínima para ingresso no trabalho.

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), por sua vez, exerceu grande contribuição no fortalecimento do Fórum DCA, mediante a implementação das redes e capacitações de lideranças nacionais acerca da doutrina das Nações Unidas de Proteção Integral à Infância.

No entanto, a partir de 1990, no então governo de Fernando Collor de Melo, o país passou a adotar um projeto de desenvolvimento econômico sob a orientação da ideologia neoliberal e, como uma de suas exigências, “foi imposta uma reforma do Estado, marcada pelo impedimento e retardo da regulamentação dos direitos sociais definidos na CF de 1988 e pela introdução de reformas da Previdência Social, restringindo direitos sociais conquistados’ (SILVA; LIMA, 2016, p. 23).

Como nos destaca Dagnino (2004), para implementar os ajustes estruturais exigidos pelo FMI, deu-se a emergência do Estado mínimo, configurado pelo encolhimento das suas responsabilidades sociais e transferência para a sociedade civil, enquanto se dirigia a alocar recursos para salvar os bancos, ou para assegurar o projeto dominante. Desta forma, é mínimo apenas quando se trata de alocar recursos para as políticas sociais.

Carvalho e Almeida (2003, p. 113), no mesmo sentido, argumentam que, em razão do agravamento da crise econômica e da crise fiscal do Estado, este padrão de desenvolvimento do Brasil foi reorientado, com a implementação de um conjunto de

[...] políticas convergentes, recomendadas pelas agências multilaterais. Denominadas de “ajuste estrutural”, “reformas estruturais” ou “reformas orientadas para o mercado”, elas envolveram um programa de estabilização, a realização de uma abertura econômica intensa e rápida, a implementação de amplo programa de privatizações, ênfase nos mecanismos do mercado e profunda reformulação do papel do Estado, não apenas em termos do seu protagonismo econômico e de suas funções reguladoras como, também, de suas responsabilidades como provedor de políticas econômicas e sociais .

A partir desta década houve um maior agravamento da pobreza, associado a uma desestruturação do mercado de trabalho, refletida na elevação significativa do desemprego e da informalidade das relações de trabalho (SILVA; LIMA, 2016).

Este contexto se agrava pela particularidade do Brasil que, como outros países cuja industrialização ocorreu em momento posterior aos de países da Europa Central e dos Estados Unidos, possui uma regulação social tardia e frágil na efetivação dos direitos sociais, principalmente pela vivência de processos políticos ditatoriais, agravados pela sua duração e travamento da maturação democrática da sociedade (SPOSATI, 2002).

As elites trataram de repudiar as conquistas constitucionais progressistas, intitulado os direitos como inviabilizadores do desenvolvimento, pelo chamado 'custo Brasil'. Observaram-se algumas medidas contra-reformistas conservadoras como o "retorno da prática assistencialista pulverizada e passível de manipulação clientelista e fisiologista, de antiga memória, como por exemplo, a desenvolvida por meio do Programa de Ação Comunitária, comandada pela Secretaria Especial de Ação Comunitária (Seac), vinculada diretamente à Secretaria de Planejamento da Presidência de República" (PEREIRA, 2000, p. 157).

Com efeito, sob o discurso legal da proteção social como direito estendido a todos cidadãos brasileiros, a efetivação das políticas sociais encontrou inúmeras dificuldades, sobretudo na assistência, quer pela retração de investimentos na área, quer pela precária institucionalização junto ao governo federal ou ainda pela subalternidade desta política no âmbito municipal (YASBEK, 2001).

Pereira (2000, p. 153) evidencia que a partir de 1988 todos os governos sentiram-se

[...] manietados por esta constituição e procuravam contornar essa dificuldade adiando a aprovação de leis regulamentadoras de dispositivos constitucionais não autoaplicáveis ou abusando da edição de Medidas Provisórias com a complacência do Congresso Nacional.

Tinha-se, de um lado, o avanço no plano político-institucional definido pela CF, que estabeleceu a Seguridade Social e instituiu os princípios de participação e descentralização social; de outro, um movimento restritivo em direção à privatização e à mercantilização de serviços sociais básicos como preceitos da Reforma do Estado, em um contexto de crescente pobreza e maior demanda por serviços de atendimento às necessidades coletivas da população trabalhadora ao Estado (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016).

Mas as lutas populares ainda ecoavam na sociedade, tendo como parâmetro toda a repressão sofrida com a ditadura militar. Um importante movimento progressista da sociedade civil conseguiu somar esforços na adesão de um milhão de assinaturas de brasileiros para encaminhamento ao Congresso Nacional de proposta do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), transformado na Lei 8.069, em 13 de julho de 1990.

O ECA deixa para trás a abordagem menorista dos Códigos de Menores ao conceber a criança e ao adolescente como sujeito de direitos em condição de serem

prioridade absoluta dentre os demais segmentos populacionais. Costa (1998) assevera que o Estatuto se apoia em bases antagônicas àquelas dominantes na legislação anterior: pela doutrina de proteção integral, a legislação atual se dirige ao conjunto da população infanto-juvenil, sem exceção.

De acordo com Silva (2005, p. 36), o ECA nasceu em resposta ao esgotamento histórico-jurídico e social do Código de Menores de 1979. Nesse sentido, o Estatuto é processo e resultado, configurado como

uma construção histórica de lutas sociais dos movimentos pela infância, dos setores progressistas da sociedade política e civil brasileira, da “falência mundial” do direito e da justiça menorista, mas também é expressão das relações globais internacionais que se reconfiguravam frente ao novo padrão de gestão de acumulação flexível do capital [...] O ECA não é uma dádiva do Estado, mas uma vitória da sociedade civil, das lutas sociais e reflete ganhos fundamentais [...]. Ocorre que foi uma conquista obtida tardiamente nos marcos do neoliberalismo, nos quais os direitos estão ameaçados, precarizados e reduzidos, criando um impasse na “cidadania das crianças”, no sentido de tê-la conquistado formalmente, sem, no entanto, existir condições reais de ser efetivada e ser usufruída (SILVA, 2005, p. 36).

Igualmente à CF, o Estatuto reflete as normativas internacionais inscritas na Convenção Internacional do Direitos da Criança e do Adolescente, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989. Para o enfrentamento ao trabalho infantil, trouxe grandes contribuições: ratificou a proibição do trabalho infantil e determinou a condição de aprendiz apenas referente à formação técnico-profissional, (MDS, 2010).

O Estatuto previu ainda, em seu art. 88, a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), criado em 1991, como o principal órgão do Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Por meio da gestão compartilhada, governo e sociedade civil definem, no âmbito do Conselho, as diretrizes para a Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes. Além da definição das políticas para a área da infância e da adolescência, o Conanda também fiscaliza as ações executadas pelo poder público no que diz respeito ao atendimento da população infanto-juvenil e ainda responde pela gestão do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA).

A CF e o ECA configuram-se como uma ampla normatização protetiva ao segmento da criança e do adolescente, sendo este último uma referência mundial, considerado um documento exemplar de direitos humanos, concebido a partir do debate de ideias e da participação de vários segmentos sociais envolvidos com a

causa da infância no Brasil. Ambos constituem fruto dos movimentos sociais organizados que conseguiram colocar na agenda política a questão dos direitos da criança e do adolescente.

Podemos afirmar que a década de 1990 foi decisiva para o enfrentamento do trabalho infantil; a partir daí a vocalização da sociedade para este fim começa a ganhar densidade, quando o debate se intensifica e adentra a agenda política do país, ocorrido numa velocidade considerável (CARVALHO, 2000b).

De acordo com Souza (2006), a agenda é conceituada como o espaço de constituição de assuntos e problemas que chamam atenção do governo, momento anterior à especificação de alternativas.

Não foi um processo fácil e sem contradições. Dada à naturalização em que historicamente o trabalho infanto-juvenil se assenta, o debate polemizava-se até mesmo entre alas mais progressistas da sociedade. Na pauta cultural brasileira, o trabalho infantil ainda consistia no projeto de vida e sobrevivência das camadas pobres, “obtendo até bem pouco tempo, adesão inconteste dos diversos segmentos da sociedade (famílias, sindicatos, partidos, organizações filantrópicas, igrejas...) ” (CARVALHO, 2000b, p. 14).

Nem mesmo para o Fórum DCA o debate apresentava um tom coeso no sentido da erradicação até os anos 1990:

O trabalho infantil mantinha-se no imaginário coletivo como sina cultural das faixas populacionais em situação de pobreza. Tanto é que conservou na Carta Constitucional de 1988 e no ECA a possibilidade de trabalho infantil na faixa etária de 12 a 14 anos quando na condição de aprendiz (CARVALHO, 2000b, p. 17).

De fato, para além dos principais determinantes do trabalho infantil, como a concentração de renda e os altos níveis de desemprego³, o fator cultural também deve ser considerado como determinante para a perpetuação desta exploração. Padilha (2006, p. 203) ressalta o poder da cultura que faz do “[...] trabalho precoce poderoso instrumento moral, capaz de disciplinar e, ao mesmo tempo, formar a sociabilidade

³Concordamos com Schwartzman (2007) em que as principais causas do trabalho infantil são de ordem estrutural como a concentração de renda, a precarização das relações de trabalho, os altos níveis de desemprego e a falta de uma política educacional integral e de qualidade.

das crianças e dos adolescentes”, sendo por isso defendido, ingenuamente, por muitos pais da classe trabalhadora.

É importante frisar que antes dos anos 1980, a sociedade e o estado brasileiros conviveram de uma forma bastante pacífica com o quadro do trabalho infantil:

A fiscalização do Ministério do Trabalho teve uma atitude tímida e inexpressiva diante do problema. Os sindicatos eram totalmente absorvidos pelas lutas corporativas(...). As ONG's voltadas para o atendimento da população infanto-juvenil, por seu lado, preocupavam-se apenas com ações típicas de atendimento direto, evitando enveredar-se pela discussão de questões políticas e sociais de maior envergadura” (COSTA, 1994, p. 47).

A partir dos movimentos dos anos 1990, muitos sindicatos se engajaram na luta pelo fim da exploração do trabalho infantil. De acordo com o FNPETI (2002), nessa época, no rastro da promulgação da Constituição Federal e do ECA, a temática do trabalho infantil apareceu com força no seio das mais variadas instituições nacionais e internacionais, causando indignação.

No contexto nacional de crise recessiva, a principal preocupação era o combate à inflação crescente e o enfrentamento dos problemas decorrentes do endividamento externo. A resposta governamental centrava-se

na busca do crescimento econômico e numa política de incremento da exportação. As políticas sociais eram secundarizadas, apesar da elevação dos índices de pobreza agravada com a forte concentração de renda e com o declínio do poder de compra dos trabalhadores (SILVA; LIMA, 2016, p. 30).

Quanto à conjuntura política do país, o Movimento Ética na Política, criado em 1992, introduziu na agenda pública a temática da fome e da pobreza, propiciando uma conjuntura política contestatória que desencadeou no *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Melo. Destaque ainda para a Campanha Nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria, e pela Vida, sob a liderança do sociólogo Herbert de Souza, incorporada pelo governo do presidente Itamar Franco, em 1993, com o nome de Plano de Combate à Fome e à Miséria (SILVA; LIMA, 2016).

Tendo em conta a realidade brasileira, ao final de 1992, a OIT implementou no Brasil o Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC), como resultado de um processo multicausal no qual intervieram fatores de caráter político, econômico e social, conforme registro do FNPETI (2002, p. 37):

O quadro dramático da evolução do trabalho infantil no Brasil, entre 1980 e 1992, chamou a atenção do mundo: por suas características, por sua intensidade por sua dimensão. A OIT incluiu o Brasil entre os primeiros seis países a implementar o IPEC, especialmente devido às particularidades do processo vivido no país que compunham um cenário de subdesenvolvimento e insustentabilidade.

Este projeto piloto previa a retirada de crianças que trabalhavam no corte da cana de açúcar e nas atividades domésticas, do município de Campo dos Goitacazes (RJ), mediante transferência de renda e atividades no contra turno escolar (FNPETI, 2002).

A participação dos vários grupos de interesses no Comitê Nacional de Direção do IPEC, convocados para a sua implementação, causou um grande impacto na mobilização pela causa. Estrategicamente, foram convocados a participar como representantes, as seguintes entidades: OIT, 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 (MNMMR) e Fórum DCA – Defesa da Criança e do Adolescente (LOURENÇO, 2013).

O IPEC tornou-se um importante instrumento de visibilidade da questão, a partir da produção de dados e estudos sobre o trabalho infantil e, sobretudo, pelas ações de capacitação para os seus membros participantes, assim como pela sensibilização da sociedade quanto ao fenômeno (OIT, 2013). O CBIA⁴, órgão do governo federal vinculado ao Ministério de Ação Social, foi o parceiro governamental da OIT na execução do IPEC.

⁴O CBIA foi inaugurado em 1990 no mesmo ano de extinção da FUNABEM, e se manteve ativa até 1996, vinculada ao Ministério do Bem-Estar Social.

O ano de 1992 foi, do ponto de vista político-institucional, significativo para a luta a favor da proteção da infância: “estavam sendo implementados os conselhos, o Brasil encontrava-se às vésperas da municipalização dos serviços de atendimento à infância e à adolescência, e ainda estavam-se iniciando as discussões da revisão Constitucional que teria início em 1993” (FNPETI, 2002, p. 44).

Com efeito, conforme aponta o FNPETI (2002), os sindicatos viveram uma mudança radical em relação à antiga atitude frente ao tema do trabalho infantil, mediante o amplo processo de conscientização a partir de cursos, seminários, publicações, mobilizações e pesquisas, promovidos pelo IPEC/OIT.

Vale resgatar o fato de que a imprensa escrita e falada abriu espaços importantes para a discussão da questão. No final de 1994, “o fenômeno trabalho infantil no Brasil alcançou um grau de visibilidade muito superior àquele encontrado em janeiro de 1992”, quando da implantação do IPEC no país (FNPETI, 2002 p. 57).

Um dos avanços concretos no quadro político institucional do país quanto ao enfrentamento do fenômeno foi a criação, no final de 1994, do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), constituído como uma instância interinstitucional que reúne governo federal, organismos internacionais, conselhos de direitos, sindicatos, confederações, federações, centrais sindicais, organizações de empregadores e Organizações Não Governamentais (ONG). Seu principal objetivo era

Discutir ações para prevenir e erradicar o trabalho infantil no país cumprindo a legislação nacional que proíbe o trabalho infantil a menores de 14 anos de idade (à época), e intervindo, de forma articulada, em áreas consideradas de risco, isto é, áreas com concentrado número de crianças executando atividades que comprometam sua frequência à escola e seu desenvolvimento biopsicossocial... (CARVALHO, 2000b, p. 35).

À época de sua criação, 42 organizações participavam do Fórum, que se tornou um importante espaço na congregação de sujeitos coletivos, em nível nacional, que participaram do combate ao trabalho infantil desde a década de 1990 (FNPETI, 2007). Ressaltamos, em concordância com Souza (2016), o quanto o Fórum tem sido um organismo de grande influência na luta pela eliminação do trabalho precoce, e desde a sua criação tem se posicionado fortemente nessa defesa.

Embora a ideia de criar uma instância que incluísse os setores público e privado não fosse nova no Brasil (já existiam o CONANDA e os Conselhos Estaduais e Municipais), a iniciativa de criação do FNPETI foi extremamente importante ao

reforçar o processo participativo e aplicá-lo, especificamente, à questão do trabalho infantil. Isto implicou a inclusão de dissensos e conflitos discursivos em relação aos sujeitos envolvidos (sindicatos e empregadores, principalmente), e a democratização do desenho de políticas públicas, tradicionalmente feitas de maneira vertical e autoritária (FNPETI, 2007).

Não é demais reforçar, como nos revela Carvalho (2000a), que as centrais sindicais como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), CGT e a Força Sindical, figuraram como importantes sujeitos coletivos. Juntos, iniciaram uma pesquisa de rastreamento dos focos de trabalho infantil, assim como de conscientização dos trabalhadores sobre as implicações do trabalho precoce enquanto produtor de sequelas biopsicossociais e da negação à criança, do direito à educação. Em época de desemprego, também emergia o significado do trabalho infantil como eliminação de postos de trabalho de adultos (CARVALHO, 2000b), o que demandava ao governo brasileiro o acréscimo das ações de fiscalização.

Se por um lado os sindicalistas mais engajados já percebiam o trabalho precoce como uma violação aos direitos,

[...] as bases trabalhadoras se encontravam ainda pactuadas culturalmente com o uso da força de trabalho infantil, seja porque a família trabalhadora necessitava dela para o aumento da renda familiar, seja por perceberem no trabalho, um instrumento educativo de formação do trabalhador do futuro (CARVALHO, 2000b, p. 24).

Novos sujeitos passaram a se envolver com a questão, por interesses distintos. Diferentemente das centrais sindicais, o empresariado nacional se engajou na luta, mediante fundações privadas em crescente expansão, em que a Associação Brasileira de Fabricantes de Brinquedos (Abrinq) teve destaque. As pressões de uma economia globalizada e competitiva demandavam trabalhadores com maior qualificação, sendo desnecessária, nesta conjuntura, a absorção de mão de obra infantil, agravado pelo alto índice de desemprego, justificando o envolvimento do empresariado.

Embora estas fundações privadas estivessem registradas como “sem fins lucrativos”, destacamos o quão lucrativo passou a ser o “marketing social”, como forma de atrair os consumidores mais atentos às marcas que apoiam causas sociais. Foi o caso do lançamento do selo ‘empresa amiga da criança’, em 1995, atestando

que na cadeia produtiva não houve envolvimento de trabalho infantil em nenhuma etapa. E, sobretudo, a grande influência das pressões comerciais internacionais sobre o uso da força de trabalho infantil na produção industrial emergidas recentemente no país foram os principais fatores para a adesão do empresariado.

Importa decifrar os interesses em jogo, pois quando sanções comerciais norte-americanas recaíram, em 1994, sobre a produção de calçados na região de Franca, em São Paulo, colocando em risco a exportação desse produto, as fiscalizações no Brasil eclodiram. No mesmo período, as ameaças de boicote foram direcionadas à exportação de suco de laranja para países do Hemisfério Norte. Como se sabe, os interesses econômicos regem as nações. Conforme nos adverte Carvalho (2000a), se por um lado as sanções são saudadas como positivas por eliminar violações de direito do trabalhador, por outro lado podem legitimar novas práticas de protecionismo comercial introduzindo novas justificativas às sanções comerciais.

No plano econômico do país, de acordo com Silva e Lima (2016), o cenário era de retomada do crescimento desde 1993, sendo implantado o Plano Real em 1994, sob o governo de Itamar Franco, iniciando um processo de estabilização da moeda nacional. Este passou a ser a prioridade do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), em seu primeiro mandato, uma vez que a estabilização da economia passou a ser o principal requisito para a inserção do Brasil no processo de mundialização do capital:

O Brasil assumiu definitivamente uma política econômica orientada pela ideologia neoliberal, imprimindo novos rumos para o trato da questão social, especificamente da pobreza. O plano de Combate à Fome e à Miséria, de Itamar Franco, foi substituído pelo Programa Comunidade Solidária, orientado por uma focalização conservadora para o combate à pobreza em municípios selecionados, considerados os mais miseráveis (SILVA; LIMA, 2016, p. 31).

Contrariando todos os seus antecedentes como intelectual marxista, o que se evidenciou na “era FHC” foi a privatização completa do “poderoso parque industrial estatal, dele restando praticamente apenas a Petrobrás, em uma transferência de propriedade que abalou as estruturas de poder e as relações entre classes, e destas com a política” (OLIVEIRA, 2005, p. 114), para assim propiciar a abertura de mercado.

Ademais, Oliveira (1998) evidencia que as burguesias apoiaram fortemente a candidatura de Fernando Henrique Cardoso, tanto a partir das contribuições de empresas, quanto através das inúmeras declarações de empresários e da grande

mídia televisiva. Seu programa transformou-se na bíblia dos empresários, composta por privatização, retirada do Estado da economia, desregulamentação de alto a baixo, enfraquecimento dos direitos sociais e humanos, desregulamentação do mercado de força de trabalho e “desconstitucionalização” da Constituição (Idem).

A realidade conjuntural era marcada pelos seguintes traços, destacados por Silva, Yasbek e Giovanni, 2012, p. 102)

[...] elevado índice de desemprego e precarização das relações de trabalho; aumento da violência nas grandes cidades; baixa qualificação do trabalhador brasileiro para responder às novas demandas postas diante das transformações ocorridas no mundo do trabalho e, paradoxalmente, o desemprego de trabalhadores qualificados; elevados índices de trabalho infantil, com exploração da criança e do adolescente; elevação da pobreza, sendo as crianças e jovens os mais atingidos.

O quadro do trabalho infantil no país era realmente alarmante, o que provocava uma visibilidade negativa do país com alcance internacional. Enquanto nos anos de 1980, auge das manifestações populares no país, o país registrava cerca de 6,9 milhões de crianças e adolescentes em situação de trabalho, em 1992, houve um significativo aumento para 9,6 milhões com idade entre 5 e 17 anos (RUA, 2007).

De fato, a situação das crianças e adolescentes trabalhadores do Brasil era tão alarmante que,

no final da década de 1980, o país tornou-se sinônimo de desigualdade social, concentração de renda, miséria, subdesenvolvimento, corrupção e negligência. O Brasil, que nos anos sessenta tinha proclamado ser “o país do futuro”, nos anos oitenta era o país que negava um futuro às suas próprias crianças e adolescentes. (OIT, 2002, p. 34).

Todo este movimento nas esferas econômicas, sociais e políticas do Brasil, condicionaram o processo de enfrentamento da erradicação do trabalho infantil no país e, conseqüentemente à formação da agenda pública ao colocar a questão na pauta pública.

De fato, como nos destaca Souza (2006), para que um problema social venha a adentrar a agenda governamental, é necessário que sujeitos políticos exerçam pressão para dar visibilidade à questão. Silva (2013, p. 23) acrescenta que são necessárias “estratégias de ação no sentido de influenciar indivíduos, grupos organizados de interesse, planejadores organizacionais, candidatos, partidos políticos, legisladores, burocratas e, principalmente, a mídia”. Só quando o movimento

social adquiriu uma organicidade a ponto de vocalizar mais fortemente as pressões é que o governo brasileiro passou a ver a questão como prioridade política, notadamente com a interferência dos organismos internacionais.

A questão deixou de ser invisível para a agenda pública e constituiu-se em foco de atenção de um programa que posteriormente viria a ter alcance nacional em prol de sua erradicação, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Resultado da ampla aliança de setores da sociedade, movimentos articulados em redes mundiais, junto ao Unicef e à OIT, “justificando-se e ancorando-se no discurso dos direitos humanos” (CARVALHO, 2000b, p. 13). O passo seguinte foi a proposição de alternativas concretas para o enfrentamento (apesar de que no processo das políticas públicas não existem, propriamente, etapas, mas processos e simultaneidade).

A partir das prioridades definidas pelo FNPETI, em outubro de 1995, foi criado o Programa de Ações Integradas (PAI) como uma ação emergencial para a região sisaleira da Bahia, a partir de metodologia de trabalho educativo e familiar do FNPETI, em parceria com a OIT e com subsídio do governo federal na concessão de bolsas de estudos para garantir que a criança não regressasse ao trabalho. Esta seria a inspiração para o PETI, criado no ano seguinte. A ação era direcionada em dois eixos: 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, e assistência social. Contava também com o envolvimento da Polícia Federal, Ministério Público do Trabalho e o Ministério do Trabalho e Emprego, em determinados casos.

Neste mesmo ano, com a ideia de ampliar a discussão em defesa dos direitos da criança e do adolescente, o Conanda propôs a primeira Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Somando esforços, o Fórum DCA adensa forças na proposição e busca da aprovação de Projeto de Emenda Constitucional (Nº 413/1996) para a eliminação da permissão de trabalho a crianças de 12 a 14 anos (CARVALHO, 2000b), sobressaltando a importância da educação como direito, campanha encabeçada pelos sindicatos e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, com o slogan ‘lugar de criança é na escola’.

Foi no bojo dessa ampliação do debate e demandas sociais para o enfrentamento da questão que o PETI foi criado, em 1996, no governo de FHC, sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Assistência Social (SEAS), com forte apoio da OIT. Foi formulado como marco inicial para erradicar o trabalho infantil nos

fornos de carvão e na colheita da erva-mate de 14 municípios do Estado do Mato Grosso do Sul (BRASIL, 2004). Prevvia a concessão de uma bolsa financeira às famílias de crianças com idade entre sete e 14 anos cadastradas e retiradas do trabalho, e logo matriculadas na escola, onde participam de atividades no contra turno escolar dentro da Jornada Ampliada. Atendeu inicialmente 1.500 crianças e adolescentes retirados do trabalho nas citadas regiões, considerado como trabalho perigoso, insalubre e degradante. Foi um dos primeiros programas de transferência de renda do Brasil, junto ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) ⁵

Em seguida, sua cobertura foi ampliada para as regiões das pedreiras e do sisal, na Bahia, e na região da produção de cana-de-açúcar, em Pernambuco (MDS, 2010), ambos considerados como atividades extremamente penosas, perigosas e degradantes.

Importa lembrar, conforme destaca Sposati (2007, p. 437) que o âmbito de uma política social é resultante de um processo social, econômico, histórico e político e, “por consequência, flui das orientações que uma sociedade estabelece quanto ao âmbito das responsabilidades — se públicas ou privadas — para prover as necessidades de reprodução social”. O alcance das provisões sociais públicas em “quantidade, qualidade, cobertura, ética, garantias afiançadas, modo de gestão e financiamento detalham e particularizam o regime da política social adotada em um país em um dado momento histórico” (SPOSATI, 2007, p. 437).

Neste sentido, é preciso considerar que o Programa surge no âmbito de uma Reforma de Estado, iniciada em 1995 no governo de FHC, com o propósito de mudar o papel do Estado de pilar do desenvolvimento interno para o de suporte da competitividade internacional, tendo como eixo a privatização com ampla repercussão restritiva nos programas e políticas sociais (FALEIROS, 2003).

Portanto, concluímos que o processo de formulação do PETI guarda ressonância com esse duplo movimento de correlação de forças na sociedade brasileira naquele determinado momento histórico: os movimentos sociais clamavam por justiça social e o tema do trabalho infantil se tornava relevante, ao mesmo tempo,

⁵O BPC, da Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS, é a garantia de um salário mínimo mensal ao idoso acima de 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade com impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo (MDS, 2015).

o governo de FHC, sob a orientação neoliberal, reforçava a intencionalidade de um estado reducionista na proteção social e impôs a focalização do mesmo.

A partir da contribuição de Figueiredo e Figueiredo (1986) em que a avaliação política da política consiste na elucidação dos critérios que fundamentam determinada política (ou programa), tendo por base a sua compatibilidade com os princípios de justiça social, compreendemos que o PETI foi formulado com uma compreensão de justiça social restritiva, para atuar apenas nas piores formas do trabalho infantil, quando, pela legislação vigente – fruto das conquistas sociais, é sempre bom ressaltar – já consagrava que em todas as formas consistia uma violação de direitos.

Como nos lembra Telles (1998, p. 35), em tempos de neoliberalismo, os direitos sociais vêm sofrendo um estreitamento do horizonte de sua legitimidade, o que descaracteriza a própria noção de direitos, desvinculando-os do parâmetro de justiça e da igualdade, ao associá-los a custos e ônus que “obstam a modernização da economia, ou então a privilégios corporativos que carregam anacronismos que precisam ser superados para que o mercado possa realizar plenamente suas supostas virtudes civilizadoras”. Este foi o discurso reinante pelo governo federal quando da concepção do PETI, para justificar o critério adotado contrário a políticas públicas universais.

Concebendo que os direitos sociais não podem ser dissociados da justiça e igualdade sociais, situamos a defesa da universalidade destes tendo por base o âmago da questão social: a riqueza é socialmente produzida pela classe trabalhadora, a ela deve ser destinada a proteção social estatal. Ao Estado, cabe redistribuir esta riqueza mediante as políticas sociais. Partindo deste pressuposto, no próximo capítulo estaremos refletindo sobre os fundamentos das políticas sociais no Brasil, assim como do próprio PETI.

2 O PETI E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: OS FUNDAMENTOS ÉTICO-POLÍTICOS

Considerando que em tempos neoliberais de recuo no escopo das políticas públicas no país o debate sobre os fundamentos das políticas públicas pautadas pela ótica dos direitos sociais se faz premente, esta seção abordará os fundamentos das políticas sociais iniciando com a ênfase à necessária construção de esferas públicas para a efetivação desses direitos. Salientamos que a política da assistência social tem centralidade, por ser nela em que o PETI está inserido, muito embora o Programa sofra a influência dos fundamentos das políticas sociais como um todo, sob a égide do neoliberalismo. Seguiremos a análise com os valores e princípios que fundamentam o PETI, assim como sua concepção de trabalho infantil.

As categorias de análise deste capítulo são: políticas sociais, trabalho infantil, direitos sociais.

2.1 ESFERA PÚBLICA, DIREITOS SOCIAIS E FUNDAMENTOS ÉTICO-POLÍTICOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Nas sociedades do capital, as políticas sociais nascem como resposta às demandas sociais e econômicas, como forma de intervenção estatal decorrente da correlação de forças da luta de classes. Constituem “[...] instrumentos de legitimação e consolidação hegemônica que, contraditoriamente, são permeadas por conquistas da classe trabalhadora” (MONTAÑO, 2007, p. 39). Mas “não se pode perder de vista que se dão, historicamente, para a reprodução da força de trabalho; constituem estratégias do capital em desonerar-se dos custos sociais da mão de obra e das desigualdades geradas pelo modo de produção capitalista” (VASCONCELOS, 2017, p. 715). Portanto, representam relações de poder hegemônicas e envolvem diversos sujeitos. Por envolver diversos sujeitos, contraditoriamente, as políticas sociais também são uma forma de regulação e intervenção na sociedade para o acesso de bens e serviços pela população (SILVA, 2001).

É certo que a política social brasileira na atual fase do capitalismo está, como nunca, atrelada às pressões dos poderosos interesses de classes, que no âmbito da

hierarquia constituída pela economia mundial contemporânea, reproduzem mais intensamente a disputa desigual entre capital e trabalho por ganhos particulares (PEREIRA, 2012). Portanto, as mudanças verificadas nos fundamentos e na prática da política social brasileira não ocorrem de forma isolada e autônoma; pelo contrário, elas fazem parte de uma totalidade do processo mundial de reestruturação capitalista. Esta reestruturação teve início no final dos anos 1970 no contexto internacional e tem justificação ideológica no credo neoliberal desde então dominante (idem).

É certo também que as políticas sociais têm, no caso brasileiro, peculiaridades fundadas na formação de sua sociedade que devem ser consideradas, com o fim de superá-las (e não para engessar as energias utópicas). Recorremos a Francisco de Oliveira (1999, p. 58-59) para compreendê-la:

A formação da sociedade brasileira, se a reconstituirmos pela interpretação de seus intelectuais “demiúrgicos”, a partir de Gilberto Freyre, Caio Prado Jr., Sérgio Buarque de Hollanda, Machado de Assis, Celso Furtado e Florestan Fernandes, é um processo complexo de violência, proibição da fala, mais modernamente privatização do público, interpretado por alguns com a categoria de patrimonialismo, revolução pelo alto, e incompatibilidade radical entre dominação burguesa e democracia; em resumo, de anulação da política, do dissenso, do desentendimento, na interpretação de Rancière.

Portanto, trata-se de um longo processo de destituição da fala, desconsideração do outro e das arenas de confronto, do processo político em si:

Política no sentido em que a definiu Rancière, já citado: a da reivindicação da parcela dos que não têm parcela, a da reivindicação da fala, que é, portanto, dissenso em relação aos que têm direito às parcelas, que é, portanto, desentendimento em relação a como se reparte o todo, entre os que têm parcelas ou partes do todo e os que não têm nada (OLIVEIRA, p. 60-61).

Consideremos ainda o passado mais recente, traçado por duas ditaduras: a de Vargas entre 1930 e 1945 e a que se seguiu ao golpe militar de 1964 a 1985, perfazendo 35 anos de ditadura, em que tivemos pouca experiência no “fazer política” no sentido dado por Rancière (OLIVEIRA, 1999).

Não é demais ressaltar que a cultura da dádiva e do favor no Brasil – em oposição ao direito, tem sua raiz no escravismo e está, até hoje, presente nas relações constitutivas da sociedade. Isto se reflete, inclusive, na forma em que as políticas sociais são propostas, com a oferta de serviços e benefícios de péssima qualidade em que muito mal supre a mera sobrevivência, nos moldes do ditado popular: “a

cavalo dado não se olha os dentes”. Reflete também na pouca reivindicação por direitos por parte dos que não têm parte, sobretudo a parcela mais alijada da população.

A assistência social no país, embora com significativos avanços, ainda se configura nestes moldes. Tendo esta política a história marcada pela prática da benemerência, resiste em operar em atendimento aos princípios de igualdade e de justiça social. Apesar da inflexão no seu marco normativo após a CF de 1988, que a configura como política pública pautada pela ótica dos direitos sociais, prevalece o caráter residual e focalista na “eleição de seus contemplados com base na renda” em que só os extremamente pobres podem ter o acesso, para por fim, receberem benefícios que mal custeiam a sobrevivência familiar. Está, portanto, longe de prover os mínimos sociais a todo e qualquer cidadão, como se propõe. Como salienta Sposati (2013, p. 672): “É necessário confrontar a permanência de usos e costumes conservadores que permanecem na política de assistência social quando orienta o acesso pela renda dos usuários, e não pela necessidade”. Seus programas, nos quais o PETI se enquadra, não contemplam os princípios de justiça social e de igualdade por não estarem disponíveis a todos que deles necessitem.

Se a proteção social tem por base a garantia de vida, a prevenção ao risco pessoal e social e a satisfação das necessidades humanas básicas, perguntamos: Que necessidades estão sendo supridas?

Pereira (2012, p. 737) esclarece que o foco principal da política social, em vez de ser a satisfação das necessidades humanas, volta-se às necessidades do capital. Isto é, voltou-se prioritariamente para satisfazer as necessidades de lucro do capital, “como condição universal e necessária para a completa sobrevivência do capitalismo, que agora, na sua versão financeira/especulativa/rentista, sujeita a constantes endividamentos e bancarrotas, se tornou o alvo preferencial da assistência do Estado”.

De fato, nas práticas clientelistas em que esta política historicamente se assenta, a cultura do favor e da dádiva ainda reina, assim como a naturalização da violência que a própria desigualdade social representa. Tais práticas permeiam até hoje as relações do Estado com a sociedade, o que pode ser percebido pela pouca capacidade organizativa de seu público-alvo – a parcela mais miserável da população – e os baixos índices de criticidade em exigir políticas públicas de qualidade, aos quais têm direito, ou como revela Yasbek (2012), a condição de subalternidade que marca

a vida dos usuários da assistência social. Neste aspecto, destaca Araújo (2001), o clientelismo constitui uma expressão da diluição entre as esferas pública e privada, estabelece relações de caráter personalista, as quais desfiguram a perspectiva do direito.

Como afirma Sposati (2007), a construção da assistência social como política pública no Brasil é um compromisso constitucional cuja concretização vem se arrastando há anos. Constata-se ainda a existência do primeiro-damismo à frente desta política, o que é incabível por se tratar de esfera pública:

Em 50%, ou mais, dos municípios brasileiros, é ainda a esposa do prefeito a gestora da assistência social, acumulando, em 20% dos casos, a Presidência do Conselho Municipal de Assistência Social, órgão criado em atenção ao artigo 204 da CF-88 para proceder ao democrático controle social da gestão de um órgão e uma política que se quer pública (SPOSATI, 2007, p. 435).

Com efeito, a assistência foi construída como benemerência sob uma relação entre desiguais, ou mais perversamente, pela relação de superioridade e de perpetuação da dominação:

[...] 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).

Assim, a construção do sentido público – o de fazer política, reivindicar, tomar parte – é estrategicamente abafado. A destituição do público, neste caso, está representada em vários aspectos, tanto na falta de abertura ao diálogo e ao dissenso na oferta dos serviços, quanto na própria forma desta oferta ao mesclar ações estatais com outras de iniciativas privadas que mais se ocupam em interesses particulares, salvo raras exceções. Destaque para a atuação das Organizações Não Governamentais (ONG's) e entidades "sem fins lucrativos" que ocupam cada vez mais

o papel do Estado. Como ressalta Sposati (2013), a defesa do modelo de parcerias na assistência, baseada na concepção de que o papel do Estado é o de fomento e não de ação direta, é fundado no princípio da subsidiariedade. Contrapõe-se à lógica dos direitos ao propiciar uma proposta de intervenção sem garantias ou certezas de proteção social como responsabilidade pública, igualmente prestada para todos. Sob esta forma, o Estado

não assume plenamente as atenções sociais, somente passa meios, em geral insuficientes, para as organizações sociais operarem como se fosse da iniciativa da sociedade e não do Estado tal atenção. Digamos que nesses casos não há o trânsito do serviço pela esfera pública; assim, ele não se constitui direito aos olhos do Estado. Ele tanto pode existir como não existir, pode atender um, e não atender a outro, ou outra. Não há responsabilidades ou obrigações claras com todos. Os agentes institucionais, de certo modo, se acostumaram a não enxergar a totalidade das atenções prestadas, uma vez que predomina o trabalho caso a caso, grupo a grupo, entidade a entidade, sem compromisso de direito com todos os cidadãos em igual situação (SPOSATI, 2013, p. 661).

Ademais, o discurso hegemônico neoliberal prega que as organizações sociais sem fins lucrativos estão mais bem preparadas para a realização da assistência do que os agentes institucionais do Estado. Trata-se de um movimento de desmonte e esfacelamento da esfera pública, construído no país a partir da década de 1990. Ao pregar a soberania do privado (o que é ainda mais perverso que a simples redução ao indivíduo) e a prevalência do mercado como única instituição reguladora da alocação dos recursos econômicos – assim como das relações sociais e da sociabilidade em sentido geral, objetiva dizimar qualquer possibilidade de construção coletiva ou de fazer germinar a esfera pública. E esta anulação da fala e desnecessidade (aparente) do público adentra todas as esferas da sociabilidade (OLIVEIRA, 1999).

De fato, a construção de esferas democráticas em seu sentido mais profundo – o da participação/repartição do produto social na riqueza socialmente produzida, encontra no ideário neoliberal seu grande destruidor. Como nos desvela Oliveira (1999): mais que a simples privatização das empresas estatais, o alvo das medidas privatizantes é a destituição de direitos e a privatização do público – das esferas de construção de energias utópicas, coletivas e solidárias (solidariedade em classe) em que os sujeitos se agrupam e vocalizam. E no Brasil este terreno é mais fecundo pela formação de sua sociedade cujo processo foi marcado pela violência, proibição da

fala, patrimonialismo, revolução pelo alto e pela incompatibilidade radical entre dominação burguesa e democracia.

Por outro lado, é mister acreditar nos movimentos contra-hegemônicos em curso no país, apesar da peculiaridade da formação de nossa sociedade, a fim de tornar imperiosa a necessidade de luta pelo alargamento de esferas públicas a partir dessas mesmas limitações.

Embora nosso passado (e agora também o momento atual, com o boicote ao patrimônio público pelo Governo de Jair Bolsonaro) tenha sido marcado por processos autoritários de anulação da fala e da constituição da política, não podemos deixar de reconhecer a história dos dominados no seio da sociedade brasileira. Alguns períodos históricos mais recentes valem ser destacados. Como nos afirma Oliveira (1999, p. 63), nos anos 1930, na formação dos partidos de classe e das ajudas mútuas entre o operariado – conhecidas como caixas de socorro e auxílio mútuo, observou-se a façanha de “fazer política”, no sentido da reconstituição da esfera pública.

O autor prossegue: “mas talvez a amplificação mais notável da política tenha ocorrido mesmo no lado do campesinato e dos trabalhadores rurais com as ligas camponesas” (OLIVEIRA, 1999, p. 63) (iniciadas em 1945 e abafadas com o golpe de 1964). De fato, a crescente autonomia do campesinato e dos trabalhadores rurais ameaçou todo o esquema do poder, sendo o golpe de 1964 justamente empenhado para anular a construção política que as classes dominadas haviam realizado no Brasil, aproximando-se de um projeto societário comunista.

Igualmente, na década de 1970, na brecha das próprias contradições da expansão capitalista e do autoritarismo da ditadura, as classes dominantes voltaram a reconstituir a política recuperando suas entidades, antes sob intervenção, descolando a luta do terreno da reivindicação salarial para o terreno das políticas públicas, criando comitês contra a carestia. E estes movimentos populares prosseguiram até à Assembleia Constituinte 1987 – 1988 (OLIVEIRA, 1999, p. 64).

Assim, também na década de 1980 podemos afirmar que tivemos um movimento pelo alargamento do público, com os movimentos populares pela redemocratização. A mobilização da sociedade civil pela construção do novo texto constitucional voltou-se à defesa da cidadania e dos direitos sociais: o direito ao trabalho, à auto-organização, à saúde, à educação e à proteção integral às crianças e adolescentes, assim como outros.

Apesar de a Constituição Federal Brasileira de 1934 ter introduzido alguns direitos sociais no contexto brasileiro, quando foram regulamentadas as condições de trabalho, o salário mínimo, a jornada de trabalho de oito horas, e outros direitos trabalhistas como o repouso semanal, as férias remuneradas, a indenização por dispensa sem justa causa, a assistência médica ao trabalhador, a ampliação dos direitos sociais, com extensão aos trabalhadores rurais e à população não vinculada ao mercado de trabalho ocorreu apenas pela Constituição Federal de 1988.

Sua concretização, via políticas públicas, no entanto, notadamente não foi efetivada plenamente. Como ela depende do processo histórico de cada sociedade, o contexto político posterior à CF de 1988, não foi favorável à implementação deles, uma vez que o Brasil fez a adoção pelo neoliberalismo e assim ainda persiste.

No novo texto constitucional, a proteção social foi incluída na concepção de seguridade social, isto é, no conjunto de seguranças sociais que uma sociedade, de forma solidária, garante a seus membros. Assim, a seguridade social no Brasil passou a se realizar no ambiente de três políticas sociais que lhe foram constitucionalmente subordinadas: previdência social, saúde e assistência social. O caráter não contributivo destas duas últimas revela um importante preceito ético. Embora a saúde tenha alcançado relativo nível de universalidade, sendo este o princípio fundante do Sistema Único de Saúde (assim como a educação pública), ela ainda estabelece prioridades de atenção pelo risco da situação em contraposição à prevenção, e o acesso aos serviços ainda é bastante precário, haja vista as filas de espera significativas ou agendamento com grandes intervalos de espera (SPOSATI, 2013).

A assistência, por sua vez, também avançou em sua cobertura e, sobretudo, em sua concepção, muito embora apresente sérias contradições para a efetivação de seus princípios norteadores, como o do “respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade” (BRASIL, 2004).

Desta forma, podemos afirmar que os movimentos pela redemocratização alavancaram o debate sobre as políticas públicas para um patamar elevado no que se refere a princípios éticos, assim como nos valores de participação social na gestão destas políticas, previstas para serem implementadas de forma compartilhada com a sociedade (mediante fóruns e conselhos). Assim, o principal ganho consiste neste fortalecimento da construção de espaços do público/para o público com a ampliação

da arena de confronto e das possibilidades em tomar parte nas decisões de formulação e implementação das políticas públicas.

Conforme aponta Telles (1994, p. 51):

Num país onde sempre vigorou um padrão oligárquico de gestão da coisa pública que repõe as práticas do patrimonialismo e clientelismo, isto significa, na verdade, uma refundação da própria República em espaços reinventados da democracia e da cidadania, abertos à invenção política que as transformações em curso no país (e no mundo) estão a exigir.

Entretanto, como nos esclarecem Boschetti e Teixeira (2013), a concretização de um direito não depende exclusivamente de sua inscrição em lei, embora nos Estados democráticos de direito essa seja uma condição sem a qual as normas não adquirem sentido de obrigatoriedade. Somente depois do reconhecimento legal do direito é que as pessoas passam a ter a prerrogativa de exigir o seu cumprimento pela instituição responsável pela sua execução. Sendo que, no Brasil, historicamente, o reconhecimento legal de um direito não tem sido suficiente para torná-lo um direito legítimo. Para que isso aconteça, se faz necessário

[...] reconstruir as relações sociais que o formulam, que o reivindicam, que o fiscalizam, que o executam. É essencial conhecer o direito e ter vontade política para construir as condições materiais necessárias para converter um direito legal em um direito legítimo. É necessário, enfim, conceber a política social responsável pela concretização dos direitos correspondentes, de modo a operacionalizar as diretrizes e princípios estabelecidos legalmente (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2013, p. 2).

Outrossim, as inovações legais estabelecidas na Constituição, por si só, são incapazes de transformar automática e rapidamente as práticas seculares sedimentadas nos valores de filantropia e clientelismo. As mudanças propostas precisam ser compreendidas, incorporadas e assumidas pelos sujeitos envolvidos no processo de formulação, execução, controle e avaliação das políticas em todos os níveis da federação (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2013).

Importa trazer para o debate o argumento de Pereira (2009) para esclarecer que a conquista dos direitos sociais (além dos civis e políticos, tidos como individuais) só passou a ser mediada por políticas públicas a partir do século XX. No contexto mais amplo, faz-se necessário compreender que:

Estas políticas, por serem públicas (e não propriamente estatais ou coletivas e privadas), têm dimensão e escopo que ultrapassa os limites do Estado, dos agregados grupais, das corporações e, obviamente, do indivíduo isolado. Isso

porque o termo “público”, que também qualifica a política, tem um intrínseco sentido de universalidade e de totalidade orgânica. Por isso, a política pública não pode ser confundida com política estatal, ou de governo, e muito menos com a iniciativa privada – mesmo que, para a sua realização, ela requeira a participação do Estado, dos governos e da sociedade e atinja grupos particulares e indivíduos (PEREIRA, 2009, p. 3).

Essa concepção contraria a ideia de que a política pública, para ser duradoura, e sobreviva a diferentes mandatos governamentais,

[...] deva se transformar em “política de Estado”, por oposição à “política de governo”. Isso porque o que garante a inviolabilidade de uma política é o seu caráter público (que não é monopólio do Estado), indicador de sua irrecusável legitimidade democrática e normativa, assim como de sua irredutibilidade ao poder discricionário dos governantes; ao jogo de interesses particulares e partidários; ao clientelismo; aos cálculos contábeis utilitaristas e aos azares da economia de mercado (PEREIRA, 2009, p. 3).

Desta forma, o sentido de uma política pública extrapola o próprio Estado vez que ela, prossegue Pereira (2009), é uma “coisa” de todos, para todos, que compromete todos (inclusive a lei, que está acima do Estado), sendo o conceito de república – do latim *res*: coisa; *publica*: de todos – envolve tanto o Estado, no atendimento de demandas e necessidades sociais, quanto a sociedade, no controle democrático desse atendimento. Assim, a realização das políticas públicas exige e reforça a constituição de esferas públicas, isto é, de espaços de todos (e não de ninguém, como também é entendido), onde a liberdade positiva é condição básica para a participação política e cívica; para o exercício da autonomia de agência e de crítica, e para a prática responsável de direitos e deveres. Este é um aspecto crucial que deve permear a reflexão sobre políticas públicas, as quais devem ser norteadas pelo princípio da universalidade no atendimento de seu público-alvo e da participação popular em seu processo.

Importa tecermos algumas considerações sobre a liberdade como um dos princípios matriciais que está no cerne da relação do Estado com a sociedade e, por conseguinte, das políticas públicas como esfera de mediação. A liberdade positiva vem se contrapor à liberdade negativa. De acordo com Pereira (2009), uma especificação de liberdade individual no século XVIII se tornou central ao liberalismo clássico triunfante – adepto do *laissez faire*, e ao novo liberalismo (neoliberalismo) da época contemporânea. Trata-se da chamada liberdade negativa que, em consonância com os anseios da burguesia nascente de substituir no poder uma decadente

aristocracia feudal, é definida como a liberdade que nega qualquer interferência do Estado ou dos governos nos assuntos privados, especialmente no mercado. Entretanto, com a emergência da questão social, ou seja,

com o desenvolvimento da economia capitalista; com a formação de monopólios nos fins do século XIX; com as crises cíclicas do capitalismo (especialmente a depressão econômica de 1929); com a conquista (pelos movimentos democráticos) do sufrágio universal; com a criação de sindicatos e de partidos políticos de massa, foi ocorrendo a socialização da política e a ampliação das funções do Estado (PEREIRA, 2009, p. 2).

Surgiu, então, uma nova formulação de liberdade, desta vez de sentido positivo (liberdade positiva),

que invocava a efetiva participação do Estado nos assuntos da sociedade, para, inclusive, tornar as liberdades individuais possíveis. Subjacente a essa concepção, encontra-se a ideia de que a liberdade, como princípio matricial, não deve ser engessada numa postura negadora da participação social do Estado e, por isso, precisa associar-se a um outro princípio matricial: a igualdade substantiva (e não só formal), que implica equidade e justiça social (PEREIRA, 2009, p. 2-3).

É sob o entendimento da liberdade positiva que se assentam as lutas democráticas por direitos sociais. Compreendemos que só com as formas coletivas de fazer política – agrupar-se, organizar-se e reivindicar – é que as classes dominadas poderão traçar caminhos no sentido da concretização dos direitos socialmente conquistados e ainda ampliá-los.

Quando membros do Movimento do Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) fazem as ocupações de terra, como movimento genuíno de ação coletiva em busca de direitos,

instauram um conflito que é mais do que o confronto de interesses, pois abrem a polêmica - e o dissenso - sobre os modos como se entende ou pode se entender o princípio da propriedade privada e seus critérios de legitimidade, sobre o modo como se entende ou pode se entender a dimensão ética envolvida na questão social e sua pertinência na deliberação sobre políticas que afetam suas vidas, sobre o modo como se entende ou pode se entender a questão da reforma agrária, suas relações com uma longa história de iniquidades e o que significa ou pode significar para o futuro desse país (TELLES, 1998, p. 41).

Da mesma forma, quando o movimento negro reivindica tratamento igual e protesta contra o racismo embutido em uma letra de música popular ou em imagens

veiculadas pela mídia, abre a polêmica sobre o que se entende ou pode se entender sobre o próprio princípio da igualdade perante à lei, assim como

sobre as questões e temas que devem ser levados em conta na deliberação política, sobre a partilha entre o que é da ordem da natureza das coisas e que por isso mesmo está aquém do juízo ético sobre as regras de equidade nas relações sociais e as questões que fazem parte da invenção humana e dizem respeito às arbitrariedades e iniquidades inscritas nessas relações (TELLES, 1998, p. 41).

A esfera pública configura-se, portanto, como um *locus* construído social e historicamente na interconexão da relação entre Estado e sociedade e, como tal, um campo de conflitos e negociações em que se entrecruzam demandas diferenciadas (PEREIRA, 2009).

Como nos revela poeticamente Telles (1998), é nessa tessitura polêmica da vida política a ser construída no cenário das disputas e antagonismos, divergências ou não-convergências em torno de temas pertinentes (ou projetados como tais) na vida pública, pela própria dinâmica democrática dos conflitos, que se pode ter uma senda, um atalho, para decifarmos a nossa própria atualidade.

Mais que resistir, é preciso relutar. No contexto atual, o golpe parlamentar de 2016 que afastou a Presidenta Dilma Rousseff eleita em 2014 representa mais um esforço no sentido da anulação da fala e da política dos que não têm parte com a intensificação da agenda programática neoliberal. Os holofotes estão, como nunca, dirigidos ao desmantelamento dos direitos pelo discurso da grandiosidade da despesa pública e da má qualidade dos serviços públicos, estratégia para produzir o consenso dos dominados. Constituem um projeto ultraconservador que assola o país, como repercussão do contexto internacional, para minar as possibilidades do campo democrático:

Nesses tempos incertos em que o consenso conservador que tomou conta da cena pública tenta fazer crer que estamos diante de processos inelutáveis e inescapáveis e em que o encolhimento da política mostra seus efeitos no fechamento de horizonte de possíveis, no aprisionamento do presente e no encapsulamento das pessoas em universos privados e privatizados de vida, nesses tempos, enfim, o deciframento dos campos de experiências possíveis não é pouca coisa. E certamente não é tarefa fácil. Pois parte considerável dos dilemas dos tempos atuais está na dificuldade de decifrar e nomear processos societários (TELLES, 1998 p. 45).

Desta forma, prossegue Telles (1998, p. 43) o neoliberalismo consegue a façanha de conferir título de modernidade a um “privativismo selvagem e predatório, de sólidas raízes em nossa história, que faz do interesse privado a medida de todas as coisas, que recusa a alteridade e obstrui, por isso mesmo, a dimensão ética da vida social” com a recusa dos princípios da responsabilidade pública e obrigação social. E ao projetar a neutralização da dimensão ética da justiça e da igualdade em nome dos critérios de eficácia e racionalidade técnica da economia, passa pela imposição de uma ordem pública subtraída das esferas políticas de representação, negociação e interlocução.

Ainda mais preocupante é o que ressalta Pereira (2012), de que não temos boas perspectivas com o avanço deste ideário no país: face à crise capitalista em nível mundial, exacerbada em 2008, o Brasil tem respondido com expedientes que lhe dão sobrevida como país emergente, seja reestruturando seu modelo econômico, seja diversificando a sua dependência externa, ao mesmo tempo em que procura retomar o desenvolvimento econômico. Nesse mister,

o país, a par de servir, desde os anos 1990, de plataforma emergente de valorização financeira internacional, graças à adoção de políticas de “securitização da dívida externa, de internacionalização do mercado de títulos públicos e abertura dos fluxos internacionais de capital” (Paulani, 2010, p. 133), tem voltado a explorar suas reservas minerais e vegetais; a praticar o agronegócio; a exportar commodities e a reciclar a sua dependência externa, que, agora, deixa de ser tecnológica, “típica da acumulação industrial”, para ser financeira, “típica do capitalismo rentista” (Idem, p. 133-34). Ou seja, além de o país voltar a sua antiga condição de produtor e exportador de bens primários, ou a sua vocação agrícola, ele se vê submetido ao que vem sendo denominado “servidão financeira” (PEREIRA, 2012, p. 734).

No entanto, para não engessarmos nossa capacidade de superação, é bom lembrarmos que o Estado não é um todo imutável; ele se altera em função da correlação de forças na luta de classes (COUTINHO, 2005). Conforme destaca Pereira (2009, p. 8), o Estado tem caráter relacional e dialético,

[...] no sentido de que propicia um incessante jogo de oposições e influências entre sujeitos com interesses e objetivos distintos. Ou, em outros termos, a relação dialética realizada pelo Estado comporta igualmente antagonismos e reciprocidades e, por isso, permite que forças desiguais e contraditórias se confrontem se integrem a ponto de cada uma deixar sua marca na outra e ambas contribuírem para um resultado final.

A relação do Estado com a sociedade é de interdependência. É mediante a relação com a sociedade que o Estado abrange todas as dimensões da vida social, todas as classes, e assume diferentes responsabilidades, incluindo o atendimento de demandas e reivindicações da sociedade em seu conjunto (não só de uma classe). Por isso mesmo, apesar de ele ser dotado de poder coercitivo, também pode realizar ações protetoras, desde que pressionado e controlado pela sociedade (PEREIRA, 2009).

Aproveitamos a indagação de Pereira (2012, p. 737) para refletir:

A quem os Estados nacionais capitalistas, movidos pela sedução do desenvolvimento (incluindo o Brasil), mais assistem hoje: aos ricos ou aos pobres? " Por que a assistência aos ricos não causa a perplexidade e a celeuma que a irrisória assistência aos pobres provoca nos círculos midiáticos, intelectuais e políticos? E por que o combate à concentração de riquezas não é alvo preferencial dos governos, mas sim, a redução ou o alívio da pobreza?

Compreendemos que o PETI sofre as influências dos fundamentos das políticas sociais, sobretudo os da assistência social por ser parte integrante dela, com o notório arrefecimento do debate pautado pela ótica dos direitos, muito embora à época de seu surgimento tenha sido o *boom* da emergência da constituição de importantes esferas públicas mediante a integração de conselhos de direitos na sua gestão (RAICHELLIS, 2016). Neste sentido, em seguida, abordaremos os princípios fundantes do Programa, igualmente permeado pela lógica neoliberal na contemporaneidade.

2.2 PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS DO PETI

O debate sobre os direitos das crianças e adolescentes refere-se ao direito mais elementar, diz respeito ao direito à vida, ou, em outros termos, ao princípio da dignidade da pessoa humana. Compreendemos que o trabalho infantil é uma situação de grande risco físico, psicológico e social, com consequências danosas para o desenvolvimento pleno das crianças e adolescentes, portanto, é uma violação de direitos.

As exposições a condições abusivas de exploração e de perigo são “[...] lesivas ao seu desenvolvimento físico e mental, bem como à sua própria dignidade, seja pelas condições do emprego, pela falta de aprendizagem ou pelo número excessivo da jornada de trabalho” (LIBERATI; DIAS, 2006, p. 74).

O trabalho precoce reduz das crianças e adolescentes a infância, o lúdico, a saúde, os sonhos, o estar entre pares da mesma idade – já que adentram o mundo dos adultos, e por isso deve ser erradicado.

Desta forma, o trabalho precoce fere o artigo previsto na Declaração dos Direitos Humanos de que “Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”. A OIT estima que mais da metade das crianças que estão no trabalho infantil desenvolvem atividades perigosas. São milhões de crianças que têm suas segurança e vida ameaçadas cotidianamente pelas atividades que realizam. Já dados do Ministério da Saúde apontam que crianças e adolescentes têm duas vezes mais chances de sofrer um acidente de trabalho do que um adulto (SADA, 2016).

Concordamos com o ECA com a premissa de que nenhuma criança deva estar desprotegida social, cultural e economicamente. Apoiada na doutrina da proteção integral, o Estatuto considera que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento, assegurando ainda a proteção especial em vários aspectos, entre os quais se destaca o segmento relacionado ao trabalho infantil.

Trata-se de um novo olhar dirigido à infância, com a ruptura da corrente menorista, que deriva, no plano internacional, da adoção da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1948, sendo reforçada com a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, aprovada na Assembleia Geral das nações Unidas em 1989. Esta doutrina tem uma dimensão social que converge para uma sociedade que perceba a criança e o adolescente não por aquilo que serão no futuro, mas no presente, nas suas necessidades e aspirações em cada momento, o que implica uma dimensão da ética pautada numa sociedade mais igualitária e solidária (SOUZA, 2016).

Ao assinarem a Convenção Internacional, e o Brasil o fez com o Decreto 99.710/1990, os países comprometem-se com quatro premissas basilares, que são inegociáveis: i) o interesse superior; ii) o direito à vida, sobrevivência e ao desenvolvimento; iii) o direito à não discriminação e iv) o direito à participação (SOUZA, 2016).

O princípio do interesse superior leva em consideração a condição especial de serem pessoas em via de desenvolvimento e que em todos os atos relacionados com a criança deve ser considerado o seu melhor interesse, ou seja, confere prioridade absoluta a crianças e adolescentes (PEREIRA, 2008).

Ao analisarmos o PETI, mediante seus principais documentos normatizadores e/ou orientadores desde sua criação até os dias atuais⁶, identificamos que o mesmo apresenta uma forma híbrida de programa público, um misto de ser fruto dos movimentos sociais, assentado nos ideais progressistas e nos direitos sociais previstos na CF de 1988 e no ECA, ao tempo em que já nasce focalizado – e assim permanece – nos moldes do conservadorismo e dos preceitos neoliberais.

Identificamos que os documentos se embasam nos seguintes preceitos legais:

a) art. 7º da Constituição Federal de 1988, que proíbe o trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;

b) art. 227 da CF/1988 que elege a criança e o adolescente como prioridade absoluta, ou seja, os coloca em primeiro lugar nos planos e preocupações da nação;

c) art. 60 da Lei nº 8.069, de 1990 (ECA), que ratifica a proibição do trabalho infantil;

d) art. 62 do ECA que estabelece que a condição de aprendiz diz respeito à formação técnico-profissional, ministrada segundo as diretrizes e bases da legislação em vigor;

e) pressupostos da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/1993, que instituiu a assistência como um direito social não contributivo, assim como a Política Nacional de Assistência Social^{7*} (PNAS), de 2004, normativas estas

⁶ Os documentos aos quais nos referimos são: Caderno de Orientações Técnicas para o Aperfeiçoamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, do MDS (MDS, 2018); Orientações Técnicas- Gestão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no SUAS. (MDS, 2010); Resolução 05, de 12 de abril de 2013, que dispõe sobre as ações estratégicas do PETI no âmbito do SUAS, da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), 2013 (BRASIL, 2013); Resolução 08, de 18 de abril de 2013, que dispõe sobre as ações estratégicas do PETI no âmbito do SUAS e o critério de elegibilidade do cofinanciamento federal, do CNAS (BRASIL, 2013a); Resolução Nº 10, de 15 de abril de 2014, que altera a Resolução nº 8/2013, com vistas a estabelecer critérios para o cofinanciamento de 2014 do PETI (BRASIL, 2014); Portaria 63, de 29 de maio de 2014, que dispõe sobre o cofinanciamento federal das ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, no âmbito do SUAS (MDS, 2014a); Cartilha de Perguntas e respostas: o redesenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. MDS. 2ª versão (MDS, 2014b).

⁷ PNAS, aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social –CNAS, com alteração dada pela Lei nº 12.435, de 2011.

eivadas de princípios e diretrizes progressistas e assentadas na ótica dos direitos sociais,

Além do mais, na análise documental, as normativas do PETI fazem repetidas referências ao ECA ao mencionar a importância de assegurar às crianças e aos adolescentes o pleno desenvolvimento físico, moral, espiritual e social, para além dos direitos fundamentais consagrados na CF, tais como: o direito à convivência familiar e comunitária, o direito à educação, à saúde, à cultura, ao esporte e ao lazer.

No entanto, esta fundamentação é apenas expressa formalmente, uma vez que o princípio da prioridade absoluta nunca foi plenamente contemplado nas concepções e desenhos do PETI. As crianças e adolescentes do país têm primazia de receber proteção, inclusive com a preferência na formulação e na execução das políticas públicas e com destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e juventude; portanto, o Estado não pode se esquivar de sua responsabilidade precípua.

De fato, em sua criação, em 1996, o programa voltou-se apenas às piores formas de trabalho infantil, em poucas regiões com alta concentração destes; em 2000, estendeu-se para os estados do país ao que o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (BRASIL, 2018) conferiu chamar de universalização do PETI, realidade não verdadeira, dada à seletividade de atendimento, dirigido às famílias com renda per capita de até meio salário mínimo. O que houve foi um crescimento expressivo do Programa, que se deu tanto em número de atendimentos, quanto em relação aos recursos alocados (BRASIL, 2011). Do primeiro ano de execução até 2002, em que se encontrava já disponibilizado para todo o território nacional, o atendimento cresceu de cerca de 140 mil crianças e adolescentes – em 2000 – para 810.769 em 2002, no total de 2.590 municípios beneficiados, em todos os estados da Federação, com reforço nos investimentos pelo MDS para os municípios que executavam atividades socioeducativas do PETI (CARVALHO, 2004).

No entanto, de acordo com a PNAD (IBGE, 2002), em 2002 o Brasil tinha 5,4 milhões de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos trabalhando. Ademais, o programa tinha como objetivo retirar crianças e adolescentes de sete a 14 anos de idade do trabalho considerado perigoso, penoso, insalubre e degradante, ou seja, voltava apenas às piores formas, e ainda elegendo como público-alvo as famílias com renda de até meio salário mínimo. Só estas seriam contempladas com a concessão de Bolsa

Criança Cidadã; atendimento socioeducativo à criança e ao adolescente em jornada escolar ampliada e geração de ocupações produtivas para as famílias.

A partir de 2005, ano em que o eixo de ação da proteção social do PETI correspondente à transferência de renda foi integrado ao Programa Bolsa Família (PBF)^{8 9}, podemos apontar uma inflexão nos critérios de cobertura, o que representa, contraditoriamente, aspectos positivos e negativos. O foco deixa de ser somente para as piores formas de trabalho infantil e inclui crianças menores de seis anos, mas ainda assim está assentado em um quadro de exclusão. O programa deixa à margem um número significativo de crianças e adolescentes trabalhadores que, embora pobres, pertencem a famílias com a renda familiar per capita superior a meio salário mínimo, o que constitui um critério de elegibilidade extremamente restritivo. Trata-se de um “faz de conta” que protege. Com base em Pereira (2012), defendemos os benefícios “universais”, não relacionados a qualquer renda ou situação de emprego, mas alocados aos cidadãos para o atendimento de suas necessidades sociais.

Além disso, o baixo valor do benefício concedido mediante transferência monetária é igualmente injusto, incapaz de promover as condições mínimas do sustento de uma família, e impeditivo da satisfação de necessidades humanas básicas. Como defendido por Pereira (2000), as políticas sociais devem se voltar à satisfação de necessidades para além das biológicas, mas às necessidades básicas que contribuam para a saúde no sentido mais amplo e a autonomia dos seres humanos, de forma a propiciarem a participação como sujeitos ativos.

Importa levantarmos a reflexão apontada por Sposati (2011, p. 108)

⁸ A integração do PETI ao PBF, nas ações de transferências de renda ocorreram mediante a Portaria nº 666, de 30 de dezembro de 2005, ambos vinculados ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Em 2019, no Governo recém-eleito do Presidente Jair Bolsonaro, os programas ficaram vinculados à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, do Ministério da Cidadania, pasta que passou a agregar as funções até então desempenhadas pelos Ministérios de Desenvolvimento Social, Esportes e Cultura. O PBF foi criado pela Lei 10.836/2004, que unificou os procedimentos da política de transferência de renda no âmbito federal. Os programas incorporados passaram, então, a ser denominados Programas Remanescentes (Programas Cartão Alimentação, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás) (RUA, 2007). O componente de transferência de renda para as famílias que não atenderam ao critério de elegibilidade do PBF ficou como benefício financeiro do PETI, transformado em uma categoria residual, que atualmente não mais existe.

⁹ O PBF é um programa de transferência de renda condicionado (PTRC). Consiste na ajuda financeira às famílias pobres, que tenham em sua composição gestantes e crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos e às famílias extremamente pobres. A contrapartida é que as famílias beneficiárias os retirem da situação de trabalho, mantenham as crianças e os adolescentes entre 6 e 17 anos com a frequência obrigatória na escola e que façam o acompanhamento de saúde das gestantes, das mulheres que estiverem amamentando e, especialmente, das crianças, que também devem ter a vacinação em dia. Em sua gênese, o programa visa a quebrar o ciclo geracional da pobreza a curto e a longo prazo através de transferências condicionadas de renda.

A desigualdade, historicamente assentada desde a colonização dos países latino-americanos e não superada nos movimentos de independência, ou na sua conformação republicana, teve sua manifestação deslocada do campo das necessidades sociais (a serem providas por políticas sociais universais) para a atenção a necessitados sociais. Esse deslizamento encobria a cidadania e os direitos sociais por “boas ações” aos mais frágeis

A autora prossegue:

O jogo neoliberal do Estado mínimo desenhou nova acrobacia. Trata-se agora, de identificar os mais precarizados e criar formas de sua “melhoria social” ou redução de sua indigência e não de estender a todos as condições dignas de respostas às necessidades sociais como marca de reconhecimento da cidadania. O enfrentamento da desigualdade, cuja presença é de ordem fortemente econômica, passou a ser tratado no âmbito da ordem social. Por decorrência, a democracia, embora presente como reclamo dos movimentos sociais na gestão das políticas sociais, não alcançou abrangência ou velocidade a ponto de se confrontar com a desigualdade social e econômica que se manifestava (e manifesta ainda) na configuração das políticas sociais (SPOSATI, 2011, p. 108).

Por outro lado, é preciso reconhecer que o formato contemporâneo da proteção social no Brasil muito se aprimorou com as transferências condicionadas de renda (SILVA, 2016). Sob o ponto de vista da dimensão ética e do respeito à liberdade de escolhas, os beneficiários poderem receber o repasse monetário sem intermediação dos gestores municipais é de fato um avanço, uma vez que o valor é retirado diretamente via cartão magnético, junto à Caixa Econômica Federal. Embora possa parecer um detalhe na gestão, este aspecto representa uma quebra com os padrões clientelistas em que a assistência se assenta, motivo de formação de muitos redutos eleitorais. Baseia-se nos princípios de igualdade, com a equiparação dos valores até então diferenciados por área urbana ou rural, assim como no princípio da liberdade, já que o beneficiário não está recebendo um “vale mercadoria” (como Auxílio Gás, Vale Leite, etc.), mas sim escolhendo os produtos de suas necessidades familiares, pelo menos até onde o baixo valor permite.

Por fim, a partir de 2013, o modelo atual do Programa, convencionalmente chamado de redesenho, fundamenta-se nos preceitos da CF e do ECA, assim como nos da LOAS e da PNAS, mas ainda contrariando os princípios da universalidade e da proteção integral ao voltar-se apenas a alguns municípios do país com alta incidência de trabalho infantil, sendo apenas estes o que receberão repasse do cofinanciamento.

O PETI se reconfigura como um conjunto de ações divididas em cinco eixos estratégicos, aprofundadas no terceiro capítulo, ratificando seu caráter intersetorial com as demais políticas sociais, e passando legalmente a integrar o SUAS, que por sua vez, preconiza o modelo de gestão descentralizado e participativo.

De acordo com a Portaria 318/2016 que normatiza o redesenho, são diretrizes do PETI: a proteção integral a crianças e adolescentes; a matricialidade sociofamiliar e a territorialização, que devem ser observadas por todas as ações do Programa (BRASIL, 2016).

A matricialidade sociofamiliar diz respeito à concepção da família como o núcleo básico de “acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social, e, portanto, deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes” (BRASIL, 2010). A territorialização é a orientação a ser seguida pela proteção social quanto à aplicação do princípio de prevenção e proteção proativa, mediante ações de redução da ocorrência de riscos e de danos sociais planejadas em função da localização da rede de serviços a partir do território com vulnerabilidade e riscos. Importante considerar que são nos territórios que as políticas públicas se materializam, sendo necessário que estejam próximas às demandas.

Concordamos com as diretrizes e princípios explicitados no PETI, o qual concebe o conceito de família como núcleo afetivo, composto por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, no qual os vínculos circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações intergeracionais e de gênero; o dever do Estado na proteção da família, sob a lógica da assistência social como direito de cidadania e parte integrante da seguridade social brasileira e o território como elemento essencial à execução da política de assistência social (BRASIL, 2016).

Outrossim, os princípios norteadores do PETI representam o que há de mais progressista, e neste sentido, atende ao princípio de justiça social e dignidade da pessoa humana, a saber:

a) Reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direito e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento que não podem, em hipótese nenhuma, vivenciar situações de trabalho, devendo a todo o momento ser protegidas dessa prática;

b) Reconhecimento de que o trabalho infantil é proibido no Brasil, exigindo a eficaz e imediata intervenção pública para a interrupção, não reincidência e prevenção dessa situação.

c) Garantia dos direitos da criança e do adolescente retirados da prática do trabalho infantil (BRASIL, 2010).

No entanto, implicitamente identificamos sérias contradições. Ao concordamos com os princípios expostos é justamente neles que consideramos que o Programa apresenta uma incoerência ao adotar no redesenho uma alta seletividade, já que se destina apenas aos municípios com maior incidência de trabalho infantil, ou seja, uma pequena parte dos municípios brasileiros. Isto pressupõe que o trabalho infantil é aceitável nas demais situações.

Neste sentido, avaliamos que o PETI tem uma concepção de justiça social muito limitada, de baixo alcance e não garantidora dos direitos sociais. Diverge, portanto, da concepção assumida neste estudo, de que a riqueza socialmente produzida deva ser redistribuída.

É preciso considerar que as políticas sociais no Brasil,

por sua restrita cobertura ou pela diferenciação de padrões de acesso e inclusão (entre uma e outra política social) são geradoras de desigualdades entre os cidadãos no alcance de seus direitos de cidadania. O jogo entre a ordem econômica e social, somado a distância entre os direitos formais e os reais, refreou a possibilidade da leitura da totalidade das demandas da sociedade (SPOSATI, 2011, p. 108).

No contexto das violações históricas dos direitos da criança e do adolescente, a exploração do trabalho infantil ainda se apresenta como modalidade persistente (SOUZA, 2016), nos quais os direitos fundamentais, como o direito à vida, sobrevivência e ao desenvolvimento, precisam ser efetivamente garantidos.

Analisar a concepção de trabalho infantil construída socialmente, assim como a contida no PETI, é mister para o enfrentamento do trabalho precoce, de forma que apontaremos algumas considerações sobre este conceito, partindo da defesa intransigente da educação pública e de qualidade para todos, em condições iguais.

2.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONCEITO DE TRABALHO INFANTIL

Um importante aspecto a ser ressaltado, observado quando da análise documental desta pesquisa, é a total ausência da condição de classe expressa nos documentos norteadores do PETI. Ao se referirem ao trabalho infantil, sequer mencionam que se trata de uma consequência das contradições do modo de produção capitalista.

Isto revela uma desconsideração da própria gênese do fenômeno, de caráter estrutural e funcional ao capital (FONSECA, 2010). Afinal, as crianças e os adolescentes trabalhadores têm classe social, são filhos e filhas de trabalhadores pobres. Os documentos, apesar de enfatizarem a questão dos direitos, não os situam na relação de exploração entre classes. Negar isto é negar o princípio basilar que rege a estruturação das relações sociais na sociedade capitalista que é a contradição de classes, sendo o Estado – e consequentemente suas ações – atravessado por contradições.

Esta lacuna vem revelar que a concepção de trabalho infantil adotada pelo Programa se apresenta com uma pseudoneutralidade, que na verdade está eivada de intencionalidades ao ocultar a essência do fenômeno. Baseia-se no discurso neoliberal que naturaliza o trabalho infantil e objetiva escamotear as relações de exploração. Assim, a concepção contida no PETI mais contribui para a manutenção das relações de exploração, ao mascarar a realidade concreta, do que buscar formas de superação.

O trabalho infantil só pode ser compreendido, como categoria de análise, na sua dimensão política, situando-a no modo de produção que, ao produzir coisas, produz também as relações sociais que o sustentam. No modo de produção capitalista, ele toma forma de exploração do homem pelo homem, de uma classe dominante que expropria da outra classe suas condições materiais de existência. Trata-se, portanto de relações que germinam a injustiça social.

Marx (1983) analisa o fenômeno do trabalho infantil a partir da própria categoria trabalho – que no materialismo histórico dialético tem centralidade, vez que é através do trabalho que o homem transforma a natureza e se transforma. Na obra de Marx vemos a importância do tempo livre para o desenvolvimento de práticas artísticas, educativas, intelectuais e associativas. Porém, o tempo livre sendo

usurpado pelo capital impossibilita o crescimento, desenvolvimento e manutenção sadia do corpo, sendo um tempo para a reprodução da força de trabalho.

A produção capitalista não só retira as condições moral e física do trabalhador como produz a exaustão prematura e o aniquilamento da própria força de trabalho. Neste molde, o trabalho é inapropriado a qualquer ser humano, sendo ainda mais perverso quando se trata de crianças e adolescentes pelos prejuízos aos seus desenvolvimentos físico, intelectual e psicológico. Como nos afirma Marx (1983), o capitalismo transforma pessoas imaturas em meras máquinas de produção de mais-valia.

Ainda assim, para além das consequências nefastas, há uma banalização da utilização da mão de obra infantil, sobretudo para algumas formas de trabalho infantil amplamente defendidas. Baseiam-se na ideologia reinante da educação pelo trabalho e nos pressupostos culturais do século retrasado que reafirmam os significados morais do trabalho precoce. Damos como exemplo o trabalho infantil artesanal – justificado pela transmissão de conhecimentos; o desenvolvido na agricultura familiar – como forma de ajuda aos pais, apesar da jornada extenuante; e ainda o trabalho na unidade doméstica familiar, incentivado para desenvolver ‘habilidades’ para crianças do gênero feminino.

Ilustrando de forma dramática esta situação, pesquisa realizada em Agudo (RS) identifica a existência de crianças trabalhadoras no cultivo do tabaco e evidencia que as concepções das famílias entrevistadas quanto à contribuição de crianças e adolescentes na agricultura familiar são diversas; em sua maioria, consideram esta atividade uma forma de socialização familiar e preparação de herdeiros na continuidade dos afazeres de seus pais (MARIN, 2006).

Convém diferenciar trabalho infantil das tarefas domésticas e/ou comunitárias no compartilhamento de atividades, estas sendo saudáveis já que não são pautadas pela exploração e contribuem para o senso de autonomia e responsabilidade da criança (PADILHA, 2009).

Isto posto, compreendemos que em nenhum dos citados casos são eliminadas as condições penosas e prejudiciais ao desenvolvimento pleno de crianças e adolescentes, sendo o trabalho infantil doméstico (TID) definido como os “afazeres domésticos de cuidar de casas, pessoas ou animais executados para as próprias famílias, ou para terceiros em troca de pagamento, em gênero ou espécie, por crianças e adolescentes até 18 anos de idade” (ALBERTO et al., 2005).

A UNICEF (2006) refere-se ao TID como atividades excessivas que requerem a dedicação semanal de 28 horas ou mais, o que equivale ao trabalho médio de quatro horas ao dia, ou seja, meia jornada de trabalho diário de um adulto. Neste, as atividades associativas e de lazer, além da educação, são seriamente comprometidas. Entretanto, muitas formas de trabalho infantil são difíceis de serem identificadas nas estatísticas por serem tão naturalizadas que se tornam 'invisíveis'.

De acordo com Rua (2007), é importante dar a devida atenção ao trabalho infantil doméstico¹⁰, uma das formas menos acessadas pelas estatísticas institucionais, tarefa considerada difícil para os próprios setores responsáveis pela identificação e pelo mapeamento do trabalho infantil. São, na realidade, uma das piores formas de trabalho infantil e por esta razão são previstas no Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008, junto ao trabalho análogo à escravidão, exploração sexual comercial, atividades ilícitas, dentre outras (BRASIL, 2008). Muito embora a cultura dominante dissemine a naturalização do trabalho precoce, concepção que se torna hegemônica no seio da sociedade brasileira.¹¹

Neste aspecto, o PETI reflete a preocupação em alcançar este tipo de trabalho infantil, a partir do seu eixo de ações estratégicas referente à Informação e Mobilização. Esta ação prevê a promoção de ações e campanhas de disseminação quanto aos danos causados pelo trabalho infantil, inclusive no TID (BRASIL, 2018). Busca desmistificar, por exemplo, que as atividades do lar são fundamentais para as meninas, e que o trabalho pesado na lavoura é a única alternativa para os meninos, filhos de pequenos agricultores. Ao ser a forma mais banalizada, o índice de denúncias é muito baixo e a própria família apresenta resistência em identificá-lo, o que requer um esforço premente do Programa na sensibilização. Como consta na Cartilha do Redesenho do Programa, o trabalho infantil em domicílios revela uma diferença de gênero e a existência de fatores culturais que não reconhecem como atividade laboral, o trabalho doméstico tradicionalmente realizado por mulheres (BRASIL, 2014b).

¹⁰ Alberto e colaboradores (2005) dividem essa atividade em três modalidades: o TID remunerado, no qual o sujeito realiza o trabalho em troca de uma remuneração em espécie ou em gênero; o TID ajuda, quando crianças ou adolescentes assumem o conjunto das atividades de manutenção da casa, podendo receber ou não remuneração por sua atividade, na própria casa ou nas de parentes; e o TID socialização, aquele cuja atividade realizada decorre da divisão de tarefas entre os membros da família, sendo sempre realizado na casa da criança ou adolescente, não havendo remuneração.

¹¹ Rizzine (2008) e Campos e Alverga (2001) destacam que há no Brasil, desde o período colonial, a ideologia edificante do trabalho, que o associa como elemento educativo, formador e reabilitador.

O conceito de trabalho infantil é, em si, extremamente polêmico. Dentre suas várias concepções, a da Organização Internacional do Trabalho (OIT) é a mais amplamente adotada em todo o mundo e define a questão enquanto problema social sob uma perspectiva global (SILVA, 2010). Segundo este organismo, demonstrada em sua Convenção 138, de 1973, o trabalho infantil é definido como todo tipo de trabalho executado por criança com menos de 15 anos¹², recebendo ou não remuneração por ele, e que possibilita sua sobrevivência, ou de outrem; e todo aquele considerado insalubre, penoso ou perigoso, prejudicial à saúde, à segurança e à moral, ou que impeça o acesso à escola (SILVA, 2010).

Esta convenção, em vigor no plano internacional a partir de 1976, recomenda em seu art.1º:

todo país-membro, no qual vigore esta Convenção, compromete-se a seguir uma política nacional que assegure a efetiva abolição do trabalho infantil e eleve, progressivamente, a idade mínima de admissão a emprego ou trabalho em um nível adequado ao pleno desenvolvimento físico e mental do jovem (UNICEF, 2006).

Neste ponto, deve-se esclarecer que, ao ratificar essa Convenção, o Brasil tem o compromisso de ajustar todo o seu ordenamento jurídico interno para obedecê-la. Por versar sobre direitos humanos fundamentais, tem caráter supralegal, ou seja, embora subordinada à Constituição Federal, inequivocamente está acima das leis do nosso país (SOUZA, 2016).

A CF de 1988, em seu texto inicial, fazia constar a idade proibitiva ao trabalho a partir dos 14 anos, salvo na condição de aprendiz, prevista para os 12 anos. Portanto, quando o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi aprovado em 1990, o texto da CF ainda estava com esta redação. Em obediência, o ECA constava a idade de 14 anos, mas que posteriormente veio a ser alterado pela Emenda Constitucional Nº 20/1998: é proibido o trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de 18 anos e de qualquer trabalho a menores de 16 anos – salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos, refletindo um avanço ainda em reflexo às lutas populares no país na década de 1980, que abordaremos na subseção posterior.

O contexto da legislação internacional para subsidiar iniciativas de erradicação ao trabalho infantil é destacado por Mendes (2011),

¹² Para países em desenvolvimento, a Convenção 138, de 1978, prevê a idade mínima de 14 anos.

o fundamental é a defesa dos direitos da criança e do adolescente. Uma vez que o trabalho infantil é uma violação a esses direitos diante de qualquer medida que venha a flexibilizá-los, o Estado brasileiro tem de estar de prontidão. Em primeiro lugar, por se tratar de uma criança que está em fase de crescimento; em segundo, porque também reflete o projeto de desenvolvimento do País. (...). No momento em que ratificou a Convenção nº 138, o País se comprometeu, como membro fundador da OIT, a aplicar efetivamente essas obrigações. Ao não cumpri-las e iniciar de forma massiva essas exceções, o Brasil pode suscitar na comunidade internacional a interpretação de que não está alinhado a esses interesses (MENDES, 2011, p. 8).

Neste sentido da defesa dos direitos de crianças e adolescentes, adotamos nesta pesquisa o conceito de trabalho infantil como uma forma de exploração da força de trabalho cujas bases materiais encontram-se no modo de produção capitalista. A apropriação indevida dessa mão de obra traz sérios prejuízos ao desenvolvimento físico e psicológico de crianças e adolescentes, a quem cabe a proteção integral.

O conceito de trabalho infantil previsto no PETI, por sua vez, é o preceituado pelo Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador (PNPETI): são consideradas trabalho infantil as diversas atividades econômicas ou atividades de sobrevivência realizadas por crianças ou adolescentes em idade inferior a 16 anos, exceto na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos, sejam elas remuneradas ou não, com ou sem finalidade de lucro (BRASIL, 2018).

Identificamos que este conceito está em sintonia com as Convenções 138 e 182¹³ da OIT, assim como com a CF e com o ECA, o que indica o já exposto: no plano formal, ou seja, explicitamente, está assentado nas conquistas progressistas do movimento popular pela redemocratização do país, mas, ao debruçarmos sobre seus documentos, pode-se perceber, implicitamente, o viés neoliberal em dois sentidos: tanto pela sua seletividade, quanto no silêncio em reconhecer, em nenhum documento, a questão da luta de classes.

As concepções de trabalho infantil exprimem estreita relação com a idade proibitiva ao trabalho, ambas configuradas como construções históricas, firmadas nos marcos legais e alteradas em função do confronto das lutas de classes. De fato, até bem pouco tempo, o PETI voltava-se a famílias com filhos de até 14 anos e só a partir

¹³ Dispõe sobre a proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e a Ação Imediata para sua Eliminação, concluídas em Genebra, em 1999.

de 2005, com a integração ao PBF, é que se ampliou para os 16 anos, como é sua configuração atual.

Sobre o assunto, concordamos com as ponderações da OIT quanto à necessidade da elevação progressiva da idade permitida ao trabalho, em um nível adequado ao pleno desenvolvimento físico e mental do jovem, possibilitando a todas crianças e adolescentes acesso à escola como direito primordial (OIT, 2002).

Atualmente a legislação brasileira é impeditiva a todas as pessoas até 14 anos; entre 14 e 16 anos admite-se a exceção na condição de aprendiz e entre 16 e 18 anos são admitidas desde que não sejam atividades noturnas, insalubres, perigosas ou penosas, conforme estabelecido no Decreto n 6.481/2008.

Consideramos que o ingresso no mercado de trabalho deva guardar estreita relação com a escolarização básica obrigatória, para todas as crianças e adolescentes do país, independentemente de classe social. Portanto, concebemos que o parâmetro a ser seguido pelas políticas públicas, aqui configurado no PETI, é a proibição do ingresso ao trabalho antes dos 18 anos a fim de se aproximar do princípio de justiça social contida na expressão: educação para todos. Naturalmente, ressalvamos os casos na condição de aprendiz, em que o aspecto pedagógico deva ser precípua.

Estando o país mergulhado em uma profunda crise econômica e social, com repercussões no mundo do trabalho e precarização das condições de vida da classe trabalhadora, a partir da reestruturação produtiva que mais acentua o ingresso precoce no mercado de trabalho, cabe questionarmos o porquê de apenas filhos de famílias ricas terem o direito à dedicação plena aos estudos até sua maioridade, ou até mais que os 18 anos, como é frequente. Observa-se largamente que rapazes e moças de alto poder aquisitivo desenvolvem o aperfeiçoamento em línguas estrangeiras, cursos de pós-graduação, assim como atividades esportivas e artísticas, os quais consideramos de suma importância, mas não apenas para eles. Por este ângulo, nosso argumento se esbarra na defesa da educação pública, gratuita e de qualidade, em todos os níveis.

Pochmann (2000) ressalta que existe no Brasil uma grande desigualdade para o ingresso no mercado de trabalho: os filhos dos ricos iniciam o trabalho, geralmente, depois de terem concluído o ensino superior. Já os filhos dos pobres tendem a ingressar muito mais cedo no mercado de trabalho. Isso faz com que os filhos dos pobres ocupem os postos de trabalho mais simples, com menor remuneração, ao

contrário dos filhos dos ricos. O mercado de trabalho acaba, em parte, reproduzindo a desigualdade social.

Neste mesmo sentido, Renato Mendes, durante sua gestão como coordenador nacional do Programa Internacional para Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) da OIT – implantado no Brasil em 1992, defendia que “não existem justificativas para admitir mão de obra abaixo de 18 anos” (MENDES, 2011, p. 10).

Justificamos nossa ideia com a própria CF, através da Emenda Constitucional n 59, de 2009, que prevê a obrigatoriedade do Estado em garantir a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade e, por conseguinte, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)¹⁴ também, adequada ao comando constitucional.

Segundo a LDB, a educação básica desdobra-se em educação infantil (até os 5 anos de idade), ensino fundamental (com duração de 9 anos, ou seja, dos 6 aos 14 anos de idade) e ensino médio, que terá a duração de no mínimo três anos, o que implica dizer que, em situação normal, sem reprovação, o adolescente ingressará no ensino médio aos 15 anos e só o completará com 17 anos de idade. Sendo assim, é inaceitável, por diversos fatores, mas também pelo aspecto jurídico, a manutenção da idade de 16 anos para o ingresso ao trabalho, vez que, não havendo qualquer intercorrência, a conclusão do ensino médio dá-se apenas às vésperas de o estudante completar 18 anos de idade. Em síntese, a educação como direito de todos e dever do Estado está prevista na CF de 1988 visando, antes mesmo da qualificação para o trabalho, o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania (BRASIL, 1988).

Importa ressaltar o papel primordial da educação na formação social do indivíduo, quer seja pelo fato de a escola ser um dos locais onde iniciamos nossos primeiros vínculos societários, quer seja pelo leque de possibilidades que a educação pode proporcionar, e que esta seja crítica e emancipatória. Em lugar da educação pelo trabalho, que dignifica o trabalho acima de tudo, que seja substituída pela educação libertadora, em que o ser humano tem a centralidade no processo pedagógico, agente da própria libertação. Seu principal precursor, Paulo Freire, é, reconhecidamente, um dos maiores pensadores na história da Pedagogia. Concordamos com ele em que, somente a partir da leitura crítica do mundo, será possível transformar as condições

¹⁴ A LDB, Lei 9.394/1996, teve nova redação dada pela Lei 12.796/2013

objetivas de vida das classes subalternizadas, para que as relações desiguais do modo de produção capitalista sejam superadas mediante uma nova ordem societária.

Com efeito, o debate escolar com abordagem crítica pode contribuir significativamente para o enfrentamento do trabalho infantil, ao desmitificar ideias hegemônicas de que “é melhor trabalhar que ficar na rua à toa” ou de que “o trabalho enobrece”. Indagamos: torna nobre quem? Certamente não são as classes trabalhadoras. Cidadania e respeito não são valores transmitidos pelo trabalho precoce. Trata-se de um desrespeito à criança e ao adolescente ao afastá-los da convivência familiar, comunitária e do ambiente escolar. Ademais, contrariamente ao que se prega com o mito de que “o trabalho traz o futuro”, o ingresso precoce no mercado de trabalho rouba-lhes o presente e o futuro. Além dos sérios prejuízos causados na saúde e no convívio social, prejudica (podendo até impedir) a escolarização.

Lamentavelmente, a escola ainda é um forte aparato institucional do Estado, juntamente com a igreja, para a disseminação da ideologia dominante da educação pelo trabalho. Disseminam a valoração moral do trabalho e da hierarquia, fundado na exploração e na subjunção do ser humano a condições desumanas, e assim o trabalho infantil se pereniza.

A relação entre o trabalho infantil e o desempenho escolar ratifica a necessidade da dedicação aos estudos. Diversas pesquisas, a exemplo da desenvolvida por Bezerra (2006), demonstram que os melhores rendimentos nos testes de proficiência aplicados no país são obtidos por jovens não trabalhadores. Neste sentido, o ciclo da pobreza intergeracional se perpetua, já que o trabalho infantil propicia a baixa escolaridade, e esta dificulta o acesso ao mercado formal de trabalho e à maior percepção de renda, como indica o estudo de Souza, Bidarra e Staduto (2012, p. 46) em revisão sobre o assunto:

De acordo com Cacciamalli (1982), no mercado informal predominam trabalhadores com pouca escolaridade e baixa qualificação, além de jovens, idosos e trabalhadores sem capacitação para atender às exigências do mercado formal. Tafner (2006) diz que a capacitação dos indivíduos é adquirida através da educação. Na literatura consta que o trabalho infantil é um dos principais obstáculos à escolaridade e, conseqüentemente, à capacitação. Kassouf (2002), por exemplo, demonstrou que adultos que começaram a trabalhar muito cedo tiveram a sua renda prejudicada, pois, pelo fato de terem se inserido precocemente no mercado de trabalho, não adquiriram os conhecimentos necessários e tiveram que ocupar postos que não exigiam maiores habilidades e qualificação, com conseqüente baixa remuneração.

Em uma revisão de modelos teóricos para associar fatores sociais influenciadores do trabalho infantil, Kassouf (2007) enfatiza a entrada precoce dos pais no mercado de trabalho, identificando que crianças de pais que foram trabalhadores na infância têm maior probabilidade de trabalhar, levando ao fenômeno denominado de “armadilhas de pobreza dinástica”. Ainda segundo a autora,

A baixa escolaridade e o pior desempenho escolar, causados pelo trabalho infantil, têm o efeito de limitar as oportunidades de emprego a postos que não exigem qualificação e que dão baixa remuneração, mantendo o jovem dentro de um ciclo repetitivo de pobreza já experimentado pelos pais (KASSOUF, 2007, p. 344).

Por sua vez, Kassouf (2007) destaca a diminuição da concentração e do desenvolvimento da aprendizagem, resultantes das significativas horas trabalhadas, além de retirar uma condição essencial ao desenvolvimento que é o lazer, o lúdico, extraindo-lhes, assim a própria infância. Estudos como os de Neves (1999) e de Azevedo, Menezes e Fernandes (2000), elencados por Carvalho (2008) em revisão de literatura sobre o assunto, têm constatado que o trabalho precoce nem sempre impede o acesso à escola, mas está associado à baixa frequência, à repetência, à defasagem idade/série e a um atraso cumulativo que levam ao abandono da escola com baixos níveis de escolaridade.

A educação tem, portanto, papel estruturante para a superação do trabalho infantil, sendo necessário considerar, todavia, que a política educacional deva ser articulada às demais políticas sociais e econômicas, considerando o exposto por Mendes (2011, p.7):

Trabalho infantil não se erradica apenas afastando crianças do trabalho e colocando-as na escola, mas também criando oportunidades de trabalho decente para a sociedade adulta, porque uma família com melhores condições de trabalho cumpre melhor a sua função protetora em relação à criança, da mesma forma que um educador que tem boas condições de trabalho consegue promover uma educação de melhor qualidade.

Dentre os efeitos do ingresso antecipado de meninos e meninas no mercado de trabalho, a acentuação da desigualdade é sua face mais perversa. Como apontam Souza, Bidarra, Staduto (2012, p. 165):

A baixa remuneração e as condições inferiores de trabalho oferecidas pela maioria das atividades informais acabam por gerar problemas ainda mais intensos e duradouros. Famílias pobres, sem condições de qualificar os seus membros, ocupam postos de trabalhos com renda baixa, fazendo com que todos os membros, inclusive crianças, tenham que trabalhar para complementar a renda.

As pesquisas que discutem o trabalho infantil relatam que as vítimas do trabalho precoce, em sua maioria, abandonam a escola em prol do trabalho, mesmo sabendo da importância da educação para um futuro melhor. (...) Partindo da premissa de que a educação é uma das ferramentas com a qual o indivíduo pode alcançar a ascensão da condição de vida, esse ciclo que envolve pobreza (trabalho informal – baixa renda familiar – trabalho infantil – não escolarização – trabalho informal – renda baixa e novamente trabalho infantil) precisa ser quebrado com políticas eficazes de distribuição de renda, de combate ao trabalho infantil e de incentivo à frequência escolar.

Citamos Pochmann (2012) com a defesa da elevação da idade mínima para o início das atividades laborais – atualmente estabelecida em 16 anos de idade, para depois dos 20 anos, como forma de minimizar a reprodução destas desigualdades. O autor afirma ser necessário considerar a dimensão histórica desse processo. A postergação do ingresso no mercado de trabalho tem sido uma ação constante nos últimos 150 anos. Há um século e meio não existia um sistema educacional como conhecemos hoje e, portanto, as crianças começavam a trabalhar na agricultura aos cinco ou seis anos de idade. No entanto, a partir do século XIX, com a transição da sociedade agrária para a sociedade urbana e industrial, surgem novas modalidades emancipatórias para a condição de trabalho fundado quase que na exclusiva luta pela sobrevivência, ainda mais na sociedade pós-industrial que estamos construindo hoje, com uma massa de desempregados, de forma que não necessitaria da mão-de-obra infantil (POCHMANN, 2012).

Por fim, como a conceituação de trabalho infantil é uma construção histórica, esperamos que o PETI possa alargar ainda mais seu público-alvo e ser estendido a todos os municípios do país, caminhando no sentido de garantir, minimamente, a possibilidade de acesso à educação pública e de qualidade para todas as classes. Assim, o Programa estaria mais próximo ao princípio de justiça social, ao contribuir para a diminuição das desigualdades sociais.

Como toda avaliação pressupõe um julgamento, uma atribuição de valores (SILVA, 2013; FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986), prosseguiremos na avaliação do desenho do PETI no capítulo seguinte, ressaltando que, necessariamente, também será permeada pela questão dos princípios- o da proteção integral devida a crianças e adolescentes, assim como o princípio de justiça social.

3 O PETI E SEU REDESENHO: A GESTÃO DO PROGRAMA E SEU COFINANCIAMENTO

Após a longa trajetória percorrida desde a sua criação, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil sofre nova alteração em 2013, em virtude dos avanços na estrutura do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, assim como dos dados revelados com o censo demográfico de 2010. Seguimos agora com a análise do desenho atual, com o fito de avaliar se coerência e consistência foram quesitos atendidos pelo Programa, mais precisamente quanto aos aspectos do modelo de gestão e critérios de cofinanciamento. Considerando o exposto por Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 109) em que a avaliação política “deve voltar-se para a questão da compatibilidade interna entre os princípios e a consistência deles com os mecanismos institucionais previstos”, continuamos, portanto, o debate sobre princípios, base de todo julgamento.

3.1 O REDESENHO DO PETI

No novo desenho, o PETI está configurado como um conjunto de ações estruturadas em cinco eixos, de caráter intersetoriais, com vistas à eliminação do trabalho de crianças e jovens menores de 16 anos de idade, salvo na condição de aprendiz. Foi pactuado pela Comissão Intergestora Tripartite¹⁵ (CIT) através da Resolução Nº 05, de 12 de abril de 2013, com a definição de ações estratégicas voltadas aos estados e municípios com maior incidência de trabalho infantil, mediante

¹⁵ A Comissão CIT é um espaço de articulação entre os gestores das três instâncias da federação, 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: cinco membros representando a União, indicados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e seus respectivos suplentes; cinco membros representando os estados e o Distrito Federal, indicados pelo Fórum Nacional de Secretários(as) de Assistência Social (FONSEAS) e seus respectivos suplentes; cinco membros representando os municípios, indicados pelo Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e seus respectivos suplentes (BRASIL, 2016).

adesão. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou o redesenho, mediante a Resolução Nº 8, de 18 de abril de 2013, assim previsto:

Art. 1º Aprovar as ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS para União, Estados, Distrito Federal e Municípios com vistas à erradicação do trabalho infantil, conforme as Convenções nº 138 e 182 da Organização Internacional do Trabalho – OIT

As ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (AEPETI) estruturam-se a partir de cinco eixos:

- I - Informação e mobilização nos territórios de incidência do trabalho infantil;
- II - Identificação de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil;
- III - Proteção social para crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e suas famílias;
- IV - Apoio e acompanhamento das ações de defesa e responsabilização;
- V - Monitoramento das ações do PETI.

O primeiro eixo das ações estratégicas, Informação e Mobilização, tem como propósito conscientizar a população quanto aos efeitos danosos do trabalho infantil cabendo aos municípios o desenvolvimento de ações de sensibilização dos diversos sujeitos e segmentos sociais afetos à causa; além da mobilização social dos agentes públicos, movimentos sociais, centrais sindicais, federações, associações e cooperativas de trabalhadores e empregadores para as ações de erradicação do trabalho infantil. Prevê realização de campanhas para difundir os agravos relacionais e de saúde no desenvolvimento de crianças e adolescentes sujeitos ao trabalho infantil, considerando as principais ocupações identificadas. Prevê ainda o apoio da equipe do PETI na realização de audiências públicas promovidas pelo Ministério Público com o fim de firmar compromissos para com a erradicação do trabalho infantil nos territórios (MDS, 2013), embora estas não tenham caráter deliberativo.

O segundo eixo estratégico, Identificação de crianças e adolescentes, compreende o desenvolvimento de ações de busca ativa para detectar crianças e adolescentes em situação de trabalho, articulada com as demais políticas setoriais. Uma vez identificada a criança e o adolescente, a inserção destes no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) é elemento obrigatório, tanto para a oferta de serviços socioassistenciais quanto para a garantia do recebimento de benefícios sociais.

A busca ativa é realizada pelas equipes do Serviço Especializado em Abordagem Social, da proteção social especial (PSE), para a localização de situações de trabalho infantil em espaços públicos. Afinal, são nestes locais que ele mais se apresenta: ruas, praças, fronteiras, espaços públicos onde se realizam atividades laborais, locais de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus e rodoviárias, praias, semáforos, entre outros locais a depender das características de cada região e localidade.

Como as principais incidências de trabalho infantil atualmente se encontram na informalidade – nos âmbitos da produção familiar, do trabalho doméstico, da agricultura familiar e nas atividades ilícitas, o desafio consiste em identificar crianças e adolescentes ocupados nessas atividades de difícil visibilidade e inseri-los nos serviços da rede socioassistencial e das demais políticas públicas (BRASIL, 2014b).

Este eixo demonstra a importância da implantação da Vigilância Socioassistencial pelos municípios, devido ao seu papel fundamental para a identificação das principais incidências de trabalho infantil, assim como para o mapeamento da rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas setoriais nos territórios.

O terceiro eixo de ações estratégicas, Proteção Social a crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e suas famílias, constitui as três estratégias de ação previstas no antigo desenho do PETI e que agora deixam de ser ações diretas do programa, mas encaminhamentos à rede SUAS e às demais políticas sociais. Diz respeito à transferência de renda, ofertada desde 2005 pelo Programa Bolsa Família; à inserção das crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), no caso dos municípios que já têm esse serviço disponibilizado, além do trabalho social com as famílias através do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). A antiga jornada ampliada de trabalho educativo com as crianças e adolescentes contida no modelo inicial do PETI está atualmente direcionada ao Programa Novo Mais Educação¹⁶. Os serviços de saúde, educação, cultura, esporte e lazer estão previstos

¹⁶ O Programa Novo Mais Educação, criado pela Portaria MEC nº 1.144/2016 e regido pela Resolução FNDE nº 17/2017, do Ministério da Educação, teve como objetivo melhorar a aprendizagem apenas em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes. Difere substancialmente da proposta inicial da jornada ampliada do PETI, de caráter

para garantir a proteção integral, conforme aponta o MDS (BRASIL, 2018). Para tal, o programa prevê a definição de fluxos e protocolos de atendimento às crianças, adolescentes e famílias na rede de proteção, além das ações de mobilização voltadas à aprendizagem para os adolescentes com mais de 14 anos.

O quarto eixo refere-se à Defesa e Responsabilização, correspondente a ações em interface com as Superintendências, Gerências e Agências Regionais do Trabalho e Emprego para fomento da fiscalização, assim como o Poder Judiciário, Ministério Público e com os Conselhos Tutelares para garantir a aplicação de medida de proteção para crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil.

Os auditores fiscais do trabalho são parceiros centrais nas ações de mobilização, busca ativa e identificação de casos de trabalho infantil, uma vez que atuam na aplicação de penalidades, multas e sanções aos empregadores.

Para o desenvolvimento das atividades deste eixo, o Programa prevê a participação do Conselho Tutelar (CT), do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) como forma de garantir a gestão participativa popular no processo de discussão, deliberação e controle social das ações de proteção da infância e adolescência (BRASIL, 2014). Considerando que esta política se apresenta com persistente frágil estrutura pública para consolidar princípios em defesa de direitos (RAICHELIS, 1999), este é um aspecto a ser incentivado.

O último eixo, Monitoramento das ações de prevenção e erradicação do trabalho infantil, contempla as ações para o estabelecimento de fluxos de informações, mediante a cooperação entre as três esferas de governo e os registros das atividades dos cinco eixos estratégicos realizadas pelos municípios e estados no enfrentamento ao trabalho infantil no Sistema de Monitoramento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – SIMPETI. As ações e serviços destinados a crianças e adolescentes retirados do trabalho e a suas famílias devem ser acompanhadas através dos sistemas da Rede SUAS. As ações intersetoriais, por sua vez, por meio de registros e sistemas das diversas políticas: Cadastro Único, Censo SUAS, Censo Escolar, Notificação Integrada, entre outros, conforme aponta o

pedagógico, em que eram oferecidas todas as disciplinas, além de atividades ligadas à cultura, esporte e lazer.

Caderno de Orientações Técnicas para o Aperfeiçoamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (BRASIL, 2018).

Destaca-se o relevante papel da Vigilância Socioassistencial, à qual cabe o planejamento, a identificação das principais ocupações e territórios de maior incidência, e ainda a construção de indicadores para o acompanhamento das ações.

As ações estratégicas do PETI ficam assim estabelecidas

Quadro 1. Ações Estratégicas do PETI

INFORMAÇÃO E MOBILIZAÇÃO	IDENTIFICAÇÃO	PROTEÇÃO	DEFESA E RESPONSABILIZAÇÃO	MONITORAMENTO
Sensibilização	Busca Ativa	Transferência de Renda (PBF)	Fiscalização e autuação dos empregadores	Identificação
Mobilização Social	Notificação Integrada	Inserção em Serviços de Assistência Social, saúde, Educação, Cultura, Esporte e Lazer, e Trabalho para as famílias.	Aplicação de Medidas Protetivas à família.	Atendimento à criança, ao adolescente e à família.
Campanhas e audiências públicas	Registro CadÚnico			

Fonte: Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) (MDS, 2018).

As ações estratégicas são, de fato, importantes para o enfrentamento do trabalho infantil, uma vez que atuam disseminando as consequências perversas desta prática e possibilitando o acesso às demais políticas sociais. No entanto, ainda constituem ações pontuais e estão longe, em seu conjunto, de serem eficazes para a proposta da erradicação ante a dimensão do trabalho infantil no país,

De acordo com o Caderno de Orientações Técnicas para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (BRASIL, 2014), o redesenho do PETI estruturou-se

em compasso com os avanços da cobertura da rede de proteção social do SUAS, com o fim de criar uma agenda intersetorial de erradicação do trabalho infantil. Além disto, em sua concepção foi considerado o novo perfil do trabalho infantil revelado pelo último Censo IBGE à época, o de 2010, apresentado com maior concentração no meio urbano, muitas vezes de formas 'invisíveis' e em situações consideradas as piores formas, como o tráfico de drogas e a exploração sexual comercial. Os dados revelaram uma persistência muito forte no âmbito familiar, tanto nos territórios urbanos quanto rurais, de difícil alcance dos órgãos de fiscalização, o que fez justificar novas estratégias no processo de enfrentamento (BRASIL, 2018).

A reformulação do PETI considerou também que os índices de trabalho infantil foram reduzidos, como apontou o Censo 2010. No comparativo deste censo com o de 2000, inclusive, na faixa etária dos 10 a 17 anos a redução foi de 13%, muito embora os dados ainda sejam assustadores com o quadro de mais de 3 milhões de crianças e adolescentes nesta faixa etária, de acordo com o mesmo Censo de 2010 (IBGE, 2010), diminuição pouco expressiva para uma década.

Ademais, em alguns segmentos houve acréscimo: entre crianças na faixa etária de 10 a 13 anos no Brasil, houve alta de 1,5% na ocupação irregular, configurando trabalho proibido (e não só protegido, já que nessa faixa etária nem mesmo a condição de aprendiz é permitida), o que significa que muitas crianças e adolescentes deixam de concluir o ensino fundamental obrigatório para trabalhar (IBGE, 2010). O dado é ainda mais preocupante uma vez que, ao abandonarem o estudo ou realizarem-no de forma precária, perpetua-se o ciclo de pobreza: os meninos e meninas não se qualificam e ficam com menos chances de exercerem, quando adultos, trabalhos com melhor remuneração.

Na nova configuração do trabalho infantil, tem-se que, do total de crianças e adolescentes ocupados na faixa etária de 10 a 17 anos, 60% eram meninos, 59% residiam em áreas urbanas e 12% não frequentavam a escola. Das crianças e adolescentes em situação de trabalho precoce, 31% exerciam jornada superior a 25 horas semanais, 48% não recebiam qualquer remuneração pelo trabalho e 24% recebiam pouco mais que meio salário-mínimo pelas horas trabalhadas (BRASIL, 2018).

Não é demais ressaltar que a pobreza é seu principal determinante (LIMA, 2001; SILVA; CARNEIRO, 2005), além da questão cultural pela qual a ideologia

dominante da ética para o trabalho dissemina a naturalização do fenômeno (PADILHA, 2009). Compreendemos que além das bases materiais, existem aspectos ideológicos com base em crenças e valores que contribuem para a persistência e reprodução do trabalho infantil em que a escola e a igreja têm papel central na disseminação.

Pesquisa realizada em Agudo (RS), já apontada no primeiro capítulo, identifica a existência de crianças trabalhadoras no cultivo do tabaco e evidencia que as concepções das famílias entrevistadas quanto à contribuição destas na agricultura familiar são diversas; consideram, em sua maioria, como forma de socialização familiar e preparação de herdeiros na continuidade dos afazeres de seus pais (MARIN et al., 2012).

Igualmente, Silva (2010), em pesquisa realizada sobre trabalho infantil junto à mariscagem em Maceió, identifica a prevalência da visão do trabalho como elemento formador e educador, tanto na visão das famílias, quanto na visão dos próprios agentes do PETI (e aí se incluem também dirigentes). Os depoimentos das mães desvelam como os discursos sobre o trabalho infantil vêm sendo reproduzidos pelas instituições socializadoras da criança, como a família. Nas suas concepções, o trabalho infantil, além de contribuir para a educação dos filhos, coloca-os a salvo da marginalidade. Este é de fato, um dos grandes mitos que envolve o trabalho infantil.

Por oportuno, Gramsci (1979) ressalta que é mediante a organização da cultura, na construção de uma nova hegemonia, que os grupos subalternizados tomarão consciência de si e farão a própria história. De fato, compreendemos o potencial transformador da educação, sob o ponto de vista da organização da cultura, para a construção de um novo projeto societário (GRAMSCI, 1979).

No que se refere à pobreza como principal determinante, já que diz respeito às condições objetivas de vida das famílias, mister se faz destacar que a compreendemos como “categoria política, complexa, histórica que expressa a desigualdade social constitutiva da ordem societária capitalista” (SILVA; YASBEK; COUTO, 2016, p. 98), portanto, de ordem estrutural.

Quanto aos locais de ocupação, os resultados do Censo 2010 indicaram que o Brasil havia chegado ao denominado ‘núcleo duro’ do trabalho infantil, detectando-se que sua maior incidência se materializava no âmbito da produção familiar, da agricultura familiar e do trabalho doméstico; formas socialmente aceitas e

banalizadas, cujas incidências ocorrem em espaços onde os órgãos de fiscalização têm atuação limitada, exigindo a construção de novas estratégias e de ações intersetoriais para o enfrentamento do trabalho infantil.

Esclarecemos que o IBGE realiza pesquisas sobre o trabalho infantil desde 1967, sendo que só em 1990 a Pesquisa Nacional por Amostra e Domicílios (PNAD) incorporou o tópico trabalho infantil em seu campo de estudo e, embora a classificação etária adotada pelo Censo do IBGE – de 5 a 17 anos de idade – seja distinta da categoria jurídica de trabalho infantil, o que dificulta uma análise mais precisa, estes são os dados mais completos disponíveis sobre o tema (SOUZA, 2016).

Cabe destacar que essa nova configuração do trabalho infantil tem estreita relação com as metamorfoses do mundo do trabalho no contexto atual. Ante a mundialização do capital e à reestruturação produtiva, o formato flexível do trabalho contido na produção toyotista (em contraposição ao fordismo-taylorismo) como nova estratégia de acumulação, acentua ainda mais o empobrecimento da classe trabalhadora. Com efeito, para reduzir salários e demais custos da produção, os capitais transnacionais implementam cada vez mais alternativas de trabalho crescentemente desregulamentadas, ‘informais’, de que são exemplo as distintas formas de terceirização (ANTUNES; ALVES, 2004). E os que mais sofrem são os países periféricos, como o Brasil, subjugados à exploração pelos centrais, em um processo crescente da hierarquização na divisão internacional do trabalho. O que pode ser observado pela:

[...] crescente inclusão de crianças no mercado de trabalho global, nos países latino-americanos, asiáticos, africanos, bem como nos países centrais, como EUA, Inglaterra, Itália, Japão, sem falar na China, Índia etc. Não importa que o trabalho adulto se torne supérfluo e que muitos empregos de homens e mulheres em idade de trabalho vivenciem o desemprego estrutural. Mas os meninos e meninas devem, desde muito cedo, fazer parte do ciclo produtivo: seu corpo brincante transfigura-se muito precocemente em corpo produtivo para o capital (ANTUNES, 2008, s/p).

Como nos aponta Fonseca (2010), a flexibilização/desregulamentação nas relações de trabalho e a emergência do desemprego estrutural agravam a miséria das famílias e intensificam a exploração do trabalho infanto-juvenil em formas ainda mais extenuantes pelas jornadas de trabalho indefinidas e em condições precárias.

Atualizando o quadro de trabalho infantil no Brasil, com os dados da PNAD de 2015 (IBGE, 2015), temos o quantitativo de 2,7 milhões de crianças e adolescentes

entre cinco e 17 anos que trabalham no Brasil. Não é um dado a ser desprezado pelas políticas públicas, sobretudo pela obediência ao princípio da prioridade absoluta a crianças e adolescentes e pelo princípio do reconhecimento destes como sujeitos de direitos, conforme previsto na CF e no ECA. Trata-se de um segmento considerável da população exposta a riscos de acidentes, maus tratos, assédio das mais perversas formas, morte, abuso sexual, aliciamento pelo tráfico e toda sorte de violação de direitos.

Por oportuno, considerando que a PNAD a partir de 2016 sofreu alteração em sua metodologia de aferição do trabalho infantil no Brasil, o que o subnotifica e mascara a sua realidade, portanto, esta pesquisa evidencia os dados de 2015. Na nova metodologia, as crianças e os adolescentes que trabalham na produção para o próprio consumo foram desconsiderados, de forma que vários especialistas sobre o assunto a criticaram¹⁷. Esta é a posição também do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI) que, na ocasião, veiculou nota em repúdio enfatizando que as crianças em situação de trabalho infantil subnotificadas ficarão excluídas das ações e programas de prevenção e erradicação do trabalho infantil: “Essa exclusão é mais uma violência do Estado brasileiro, que desconsidera que crianças e adolescentes nessas ocupações são trabalhadores infantis”, revela a presidente do FNPETI, Isa Oliveira, em nota explicativa sobre dados de trabalho infantil da PNAD Contínua 2016 (FNPETI, 2016).

Ora, esse é um aspecto que precisa ser incorporado. A busca pelo trabalho está associada, além da complementação da renda familiar, à necessidade do acesso aos apelos da sociedade do consumo, pelo fascínio das mercadorias, base da ideologia dominante. A partir do consumo, adolescentes buscam a aceitação em grupos sociais ou o sentimento da “felicidade propagada” com a compra de artigos veiculados pela mídia, necessidades criadas pelo capital, cada vez mais e mais, como aborda Heller (1978) com muita propriedade, fundamentada em Marx. Assim, são os tênis de marca que, como induzem as propagandas da mídia televisiva, introduzem aos padrões de beleza propostos e mais um sem número de apelos consumistas e reificantes, através de mercadorias massificadas como impulsionadoras da felicidade.

¹⁷ <https://www.chegadetrabalho infantil.org.br/noticias/materias/em-debate-sobre-trabalho-infantil-especialistas-criticam-nova-metodologia-usada-na-pnad-pelo-ibge/>

De acordo com a PNAD 2015 (IBGE, 2015), o trabalho infantil caiu 19,8% de 2014 a 2015. No entanto, evidencia-se uma tendência de aumento envolvendo crianças menores, entre 5 a 9 anos. Para esta faixa etária, em 2015 foram registrados 79 mil casos, 12,3% a mais que em 2014, quando havia 70 mil crianças trabalhando. Em 2013, eram 61 mil. Considerando que, até 2012 os índices de trabalho infantil nesta faixa etária apontavam uma trajetória de queda, no sentido de sua eliminação, a tendência de aumento é inaceitável e preocupante (VIEIRA, 2016).

Sobre o assunto, entrevista realizada pela Organização Chega de Trabalho Infantil com a coordenadora da pesquisa PNAD 2015, Maria Lúcia Vieira, ao referir-se a essa queda de quase 20%, revela que o número é um sintoma da crise econômica e do aumento do desemprego no país: “essa queda não é resultado do trabalho infantil especificamente. A ocupação como um todo caiu, o que afetou também as crianças e os jovens”. Segundo a pesquisadora, “os mais novos são os primeiros a sofrerem quando há recessão, geralmente [eles] não têm carteira assinada, [são] menos escolarizados e mais fáceis de substituição”. O movimento foi puxado pela crise econômica, que tornou mais difícil o acesso de crianças e adolescentes ao mercado de trabalho, com maior recuo em termos percentuais ocorrido na faixa entre dez e 13 anos, de 31,1%, faixa etária em que o trabalho infantil é totalmente ilegal (VIEIRA, 2016).

Não é demais destacar que, conforme aponta Padilha (2009), a exploração do trabalho infantil se circunscreve no mundo da exploração capitalista com a crescente instabilidade econômica e flexibilização no trabalho, que gera precarização dos postos de trabalho dos adultos, impulsionando a ascendente super exploração de crianças e jovens. Pode-se dizer

[...] que se forma, assim, um círculo vicioso no qual, de um lado, as crianças se submetem a um salário de miséria, aumentando o desemprego dos adultos e baixando seus salários, e, de outro lado, o desemprego dos adultos que tende a fazer da exploração do trabalho infantil a única possibilidade de aumentar a pífia renda familiar (PADILHA, 2009, p. 2).

Compreendemos que o quadro do trabalho infantil pode se apresentar reduzido em alguns períodos conjunturais do país, com relativa “flutuação nos níveis de inserção de crianças e adolescentes no mundo do trabalho, onde ora há uma diminuição, ora um aumento no número de crianças exploradas no trabalho” (LIRA, 2016, p. 22), mas concordamos com Padilha (2009, p. 28) em que

As pesquisas e documentos elaborados no Brasil e no mundo, por exemplo, demonstram que em alguns momentos da história o trabalho infantil aumenta, outro diminuem dependendo das transformações socioeconômicas, culturais e políticas, mas não desaparece.

Ressaltar esta questão é fundamental para a devida compreensão do fenômeno como complexo e multidimensional. Como nos revela Fonseca (2010, p. 137) o trabalho infantil é “produto e motor da acumulação que, com nuances, permanece funcional ao capital”. Seu quadro pode se alterar em função das reestruturações produtivas associados ao modo de gestão do Estado, ampliando ou restringindo as legislações proibitivas, e assim parecer eliminado em um determinado cenário conjuntural, mas não erradicado no modo de produção capitalista. Sempre que necessário à acumulação capitalista, o trabalho infantil voltará a fazer parte das estratégias do capital.

Se no início da industrialização do país a inclusão de crianças de tenras idades fazia parte do cotidiano das fábricas, atualmente a necessidade do mercado direciona-se para novas formas de trabalho infantil, especialmente no setor de serviços ou nas formas terceirizadas e quarteirizadas ‘auxiliares’ da produção de bens de consumo, em que os monopólios têm amplo domínio. Representam um reflexo da questão social mais ampla pertinente ao capitalismo contemporâneo no atual estágio em que o capital alcançou altíssima concentração nas mãos de grupos econômicos cada vez mais restritos e suas novas formas de exploração, tais como o desemprego, a flexibilização, a terceirização da força de trabalho e, conseqüentemente o aumento da informalidade e a precariedade das condições de vida material (PADILHA, 2010).

Neste sentido, cabe reforçar, o trabalho infantil embora possa alterar-se conjuntamente, tem caráter estrutural e está sujeito a persistências temporal e intergeracional por ser funcional ao capital (FONSECA, 2010).

Esses quase três milhões de meninos e meninas em ingresso precoce no mercado de trabalho precisam ser alcançados pelas políticas públicas, especialmente pelo PETI, programa responsável pelo enfrentamento e erradicação desta prática. São crianças com seus direitos de proteção integral violados: o direito à infância e aos primeiros anos escolares, diferentemente dos filhos das classes dominantes em que o direito à educação é garantido como prioridade.

Além do resultado do Censo 2010 como norteador do redesenho do Programa, as metas fixadas pelo Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, na sua segunda versão elaborada em 2011, foram fundamentais para o governo federal reformulá-lo visando acelerar as ações de prevenção e enfrentamento ao trabalho precoce. As metas estão assim estabelecidas no Plano: eliminar as piores formas de trabalho infantil até 2016 e erradicar todas as formas dele até 2020 (FNPETI, 2016).

Este compromisso do país previsto no Plano foi assumido na ocasião da XVI Reunião Regional Americana da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ocorrida em 2006, com a assinatura do documento Trabalho Decente nas Américas: Uma agenda Hemisférica, 2006-2015 (ONU, 2015).

A ratificação das metas se deu na II Conferência Global contra o Trabalho Infantil realizada em Brasília em 2010¹⁸ (ONU, 2015) e devem ser cumpridas mediante o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, cuja responsabilidade cabe à Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI), um organismo de composição paritária com representantes do poder público, empregadores, trabalhadores, sociedade civil e de organismos internacionais, sob a coordenação do Ministério do Trabalho.

Além de elaborar e executar o Plano Nacional de Combate ao Trabalho Infantil, esta comissão verifica a conformidade das Convenções 138 e 182 da OIT com os diplomas legais vigentes, elaborando propostas de regulamentação e proposição de mecanismos de monitoramento da aplicação da Convenção 182 (FNPETI, 2015).

Para se ter uma ideia da diversidade dos órgãos e entidades envolvidos na elaboração do Plano Nacional, na elaboração de sua primeira edição, em 2004, participaram 15 ministérios, três secretarias nacionais, Confederação-Geral dos Trabalhadores, mais cinco confederações dos setores de Agricultura e Pecuária, Indústria, Comércio, Transporte e até das Instituições Financeiras, CONANDA,

¹⁸ Em 2006 a OIT estabeleceu um Plano Global de Ação definindo a meta de eliminar as piores formas de trabalho infantil até 2016. A Agenda Hemisférica do Trabalho Decente discutida na Reunião Regional Americana da OIT realizada no mesmo ano aqui no Brasil reafirma essa meta para a região das Américas e define também a meta de eliminar o trabalho infantil em todas as suas formas até 2020. Em 2010, a meta de eliminação das piores formas de trabalho infantil até 2016 foi incorporada ao Roteiro de Haia, adotado na II Conferência Global contra o Trabalho Infantil. A Declaração de Brasília aprovada na III Conferência Global Contra o Trabalho Infantil (CGTI) reafirma esse compromisso internacional e com a eliminação das piores formas de trabalho infantil até 2016, assim como com a erradicação do trabalho infantil em todas as suas formas (ONU, 2015).

FNPETI, Força Sindical, Social Democracia Sindical, CONTAG, CUT, OIT e UNICEF. Constitui, desta forma, um importante instrumento de gestão e proposição no campo das políticas públicas e evidencia a gestão participativa de sua construção.

Na sua terceira versão, recém lançada em dezembro de 2018, o Plano Nacional estabeleceu as diretrizes para a prevenção e a eliminação do trabalho infantil e à proteção ao adolescente trabalhador para o triênio 2019 a 2022, fixando a meta de eliminar todas as formas de trabalho infantil até 2025 (BRASIL, 2018), na qual o PETI deve se basear.

Outrossim, a CONAETI ratificou o compromisso assumido pelo Brasil também com a Agenda do Desenvolvimento Sustentável da ONU, conhecida como Agenda 2030. Este compromisso foi firmado em novembro de 2017 em concordância com os 17 objetivos globais propostos, sendo a 8ª meta correspondente à promoção do crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos. Dentre as proposições desta meta, a de número 8.7 refere-se especificamente ao trabalho infantil com a determinação da realização de medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, e na erradicação da escravidão moderna e do tráfico de pessoas, assegurando a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil e ainda, acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas até 2025 (ONU, 2016). Isto significa que o Brasil deve observância a este propósito¹⁹.

É inquietante observar que, desde a primeira edição do Plano, em 2004, foi estabelecida a urgência na adoção de políticas e ações para a eliminação de todas as formas do trabalho precoce no país, tendo sua segunda versão estipulado o prazo limite até 2020 e mais uma vez estendida para o ano de 2025, na sua versão atual. Indagamos: quantas vezes mais será necessário prorrogar a meta da eliminação do trabalho infantil? Como o redesenho do PETI está previsto para este alcance?

¹⁹ Durante a realização deste trabalho, o presidente Jair Bolsonaro decretou em 12 de abril de 2019 o fim dos conselhos sociais que integravam a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), criados em 2014 na gestão da ex-presidente Dilma Rousseff (PT). No decreto, Bolsonaro criou novas regras para a existência dos conselhos, o que na prática exclui a atuação de organizações importantes como a CONAETI, a qual muito nos referimos, a partir de 28 de junho. Na lista constam outras importantes entidades que tratam de temas como trabalho escravo, combate à discriminação de LGBTs e **política indigenista, como o Conselho Nacional sobre o Meio Ambiente (CONAMA)**. Estes conselhos tinham a função de integrar a sociedade civil nas discussões do governo. FONTE: <https://oglobo.globo.com/brasil/decreto-de-bolsonaro-poe-em-risco-colegiados-sobre-trabalho-escravo-infantil-lgbts-indigenas-ate-internet-23595653> e <https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-decreta-o-fim-dos-conselhos-sociais-criados-por-dilma/>

Vejamos alguns critérios de gestão e cofinanciamento do programa, com avanços e recuos, mas que ainda continuam distantes para o alcance de tal propósito.

3.2 O PETI NO ÂMBITO DO SUAS

Ao debruçarmos sobre os documentos norteadores do PETI, constatamos que eles se pautam pela Política Nacional da Assistência Social (PNAS) quanto ao seu modelo de gestão, prevista para ser realizada de forma participativa e descentralizada e com responsabilidade na execução das ações dada aos municípios. As ações estratégicas do PETI são desenvolvidas no âmbito do SUAS, através da rede de proteção deste Sistema, sendo esta compreendida pelo conjunto dos serviços, programas projetos e benefícios ofertados pelos entes públicos e organizações de assistência social (BRASIL, 2014).

Importa destacar que, para a análise, estaremos tratando da interface do PETI com a política em que está inserido, a assistência social, de forma que esclarecemos desde logo que a concebemos como política pública, portanto dever do Estado e direito dos cidadãos prestada a quem dela necessitar, conforme determinado na CF, em seu art. 203 (BRASIL, 2006). Defendemos o seu sistema único por ter robustecido e reordenado suas ações (MOTA, 2010), o que representa um avanço na sua trajetória, cujo passado foi marcado pelo clientelismo e improvisação (BOSCHETTI, 2005).

Portanto, consideramos positiva a sua reestruturação e suas novas normativas com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovado pelo CNAS em atendimento à deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, em que constam os serviços da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial nos quais o PETI deve se orientar.

O status alcançado por esta política, após a CF de 1988, configura-a como uma política pautada pela ótica dos direitos sociais²⁰, ainda que no seu campo formal.

²⁰ A assistência social teve seu avanço normativo associado ao reconhecimento dos direitos socioassistenciais no ordenamento jurídico brasileiro, com subsequente complementações regulatórias, compondo o chamado marco normativo-jurídico do Suas: CF/88, que insere a política de assistência social no tripé da seguridade social; PNAS/04 que detalha as atribuições, princípios e diretrizes da referida política; NOB- -Suas/05 reformulada em 2012, que estabelece a estruturação do Suas; NOB-RH/Suas/06, que

Neste sentido, como exposto por Silveira (2007), o reordenamento de sua rede socioassistencial rege-se pelo reconhecimento de seus usuários como sujeitos de direitos, na direção da superação de ações segmentadas, fragmentadas, pontuais, sobrepostas e assistencialistas para a garantia de um sistema unificado, continuado e alicerçador de direitos, no enfrentamento das perversas formas de opressão, violência e pauperização vivenciadas pela maioria da população.

Todavia, necessitamos ressaltar, esta política ainda apresenta uma grande fragilidade quanto à capacidade de consolidar direitos (RAICHELIS, 1999), assim como pouco reconhecimento das demandas dos usuários nas decisões da política (YASBEK, 2009). De fato, “a especificidade de seu histórico, marcado por uma prática de benemerência contribui para o distanciamento da ótica dos direitos sociais e da justiça social” (VASCONCELOS, 2017, p 1).

De acordo com o Caderno de Orientações Técnicas para o Aperfeiçoamento da Gestão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (BRASIL, 2018), a preocupação ministerial com o redesenho consistiu na necessidade de uma maior interface com as outras políticas públicas para atender aos desafios detectados com o Censo 2010. Neste sentido, a gestão do Programa assume o papel de articulação das ações e serviços que possuem interface com a prevenção e a erradicação do trabalho infantil, para qual foram recriadas as coordenações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil nas três esferas de governos e instituídas as Comissões Intersetoriais do PETI, representativas da sociedade civil, fóruns, órgãos públicos, para acompanhar a execução das ações do programa” (SOUZA, 2016).

O caráter intersetorial contido no desenho do Programa reconhece que a assistência isoladamente não daria conta da necessária proteção social às famílias com crianças em situação de trabalho precoce. Como nos revela Boschetti (2009, p. 13),

o sentido de proteção social extrapola a possibilidade de uma única política social e requer o estabelecimento de um conjunto de políticas públicas que garantam direitos e respondam a diversas e complexas necessidades básicas (Pereira, 2000) da vida. Assim, a assistência social não pode se atribuir a tarefa de realizar exclusivamente a proteção social. Esta compete, articuladamente, às políticas de emprego, saúde, previdência, habitação, transporte e assistência nos termos do artigo 6º da Constituição Federal.

delimita a profissionalização e a qualificação das ofertas; Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que padroniza as prestações em âmbito nacional, entre outros” (SILVEIRA, 2017).

No que se refere à articulação interna a esta política, o SUAS organiza suas ações sob dois tipos de proteção social, que devem se articular entre si. A primeira é a proteção social básica (PSB), dirigida à população 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, 2004). Destina-se à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços realizados prioritariamente pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

A segunda é a proteção social especial (PSE), podendo ser de média ou alta complexidade, destinada a famílias e a indivíduos que já se encontrem em situação de risco e que tiverem seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus tratos, abuso sexual, uso de drogas, trabalho infantil, dentre outros (RODRIGUES, 2015).

De acordo com a PNAS, de 2004, e com a Norma Operacional Básica (NOB) do Sistema Único de Assistência Social, de 2012, a PSB está referida a ações preventivas, que reforçam a convivência, socialização, acolhimento e inserção, e possuem um caráter mais genérico, sendo voltado prioritariamente para a família. Esta proteção básica visa desenvolver potencialidades, aquisições e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e destina-se às populações em situação de vulnerabilidade social (BRASIL, 2012). A PSE, por sua vez, refere-se a serviços mais especializados, destinados a pessoas em situações de risco pessoal ou social, voltados para atendimento individual em meio aberto ou em abrigos, de caráter mais complexo e se diferenciaria da proteção social básica por “se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos” (BOSCHETTI, 2009, p. 13). É na média complexidade, da PSE, que são realizados os serviços que contribuem diretamente para o enfrentamento ao trabalho infantil, por se tratar de uma violação de direitos.

Na implantação deste tipo de proteção social é fundamental definir claramente quais são as ações de caráter básico e especial, sendo ainda um desafio para o SUAS buscar articulação com a proteção social garantida pela saúde, previdência e demais políticas públicas, de modo a estabelecer programas gerais e preventivos (BOSCHETTI, 2009).

A partir desta categorização, o SUAS rompe com a lógica de financiamento dos serviços mediante relação convencional baseada no estabelecimento de valores per capita, que permitia pouca gestão local dos recursos, uma vez que a sua definição

orçamentária era pautada na segmentação, conforme revela a ex-diretora executiva do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), Gisele de Cássia Tavares. Por meio dos pisos de proteção social, regulamentados pelas portarias número 440 e 442/2005, caminhamos para o atendimento das necessidades dos territórios brasileiros; “para tanto, as ações passam a ser caracterizadas pela complexidade do serviço prestado ou pela situação a que seu atendimento se destina” (TAVARES, 2005, p. 23).

Com a PNAS,

A Assistência Social supera o conceito de família como unidade econômica, mera referência de cálculo de rendimento per capita e a entende como núcleo afetivo, vinculado por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero (PNAS, 2004, p. 90).

De fato, esta mudança reflete uma nova concepção: ao invés de procurar o necessitado, a assistência passa a se ocupar da necessidade, ou seja, que necessidades devem ser supridas por meio dos programas, projetos, serviços e benefícios nos diferentes níveis de complexidade.

Ressaltando Boschetti (2009), a perspectiva de proteção social básica e especial na PNAS²¹ tem como pressuposto que as necessidades são complexas, diversificadas e devem se estruturar em tipos de proteção diferenciados, tendo como foco de atuação a matricialidade na família.

Cabe alertarmos que a ênfase dada à família pela por esta política, não significa a delegação do Estado de sua primazia na proteção social de seus cidadãos, mas que a família é o núcleo da atenção, compreendida não necessariamente por pessoas de vínculos consanguíneos, mas àqueles que partilham de vínculos afetivos.

Desta forma, após a identificação da criança em situação de trabalho infantil, o PETI prevê o encaminhamento ao PAEFI- da PSE, que procederá acompanhamento familiar por no mínimo 3 meses, visando contribuir para a imediata retirada da criança e/ou do adolescente do trabalho. Somente após a retirada é que a a família pode ser atendida pela PSB, pelo CRAS mais próximo à sua moradia, para o devido acompanhamento no território pelo PAIF. Este primeiro acompanhamento refere-se ao 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

²¹ Política Nacional de Assistência Social - PNAS, aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social –CNAS.

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 (SOUZA, 2016).

Quanto ao trabalho social com as próprias crianças e adolescentes, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)²², tem dentre seus públicos prioritários aqueles que se encontram situação de trabalho infantil, em risco iminente de ingressar no trabalho ou dele retirados recentemente, de forma que este serviço tem importante papel para o Programa.

Estes serviços são ofertados em unidades públicas e/ou privadas sem fins lucrativos, no território de abrangência dos CRAS, com dinâmica de trabalho em divisão por grupos por faixa etária, sendo o de 6-15 anos o correspondente ao trabalho infantil (BRASIL, 2016a). De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009, p. 10), o SCFV tem como foco:

A constituição de espaço de convivência, formação para a participação e cidadania, desenvolvimento do protagonismo e da autonomia das crianças e adolescentes a partir de interesses, demandas e potencialidades dessa faixa etária. Estabelece ainda que as intervenções devem ser pautadas em experiências lúdicas, culturais e esportivas como formas de expressão, interação, aprendizagem, sociabilidade e proteção social. O Serviço deve incluir crianças e adolescentes com deficiência, retirados do trabalho infantil ou submetidos a outras violações de direitos. Aos usuários, deve oferecer atividades que contribuam para ressignificar vivências de isolamento e de violação dos direitos, propiciando experiências favorecedoras do desenvolvimento de sociabilidades e atuando no sentido preventivo de situações de risco social.

Importa destacar que na nova configuração da assistência, após a CF e a LOAS, seus serviços e programas devem se pautar pela ótica dos direitos sociais e do respeito à dignidade humana, sendo o SCFV configurado pelo direito de ter garantida a convivência familiar, comunitária e social na modalidade de atendimentos por grupos de diferentes faixas etárias:

A segurança das convivências familiar e societária como componentes da segurança de convívio social supõe necessidades a serem providas pela política de assistência social. As práticas da sociabilidade em relação à criança, ao idoso, à população de rua, às mulheres e famílias supõem políticas de incentivo e de criação de recursos, como centros de convivência onde as pessoas com situações comuns ou diversificadas possam criar laços, encontrar saídas para sua situação de vida e resguardo para os riscos que têm pela frente. Isto supõe a não aceitação de situações

²²Este serviço foi regulamentado pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009) e reordenado em 2013 por meio da Resolução CNAS nº01/2013 (MDS, 2015).

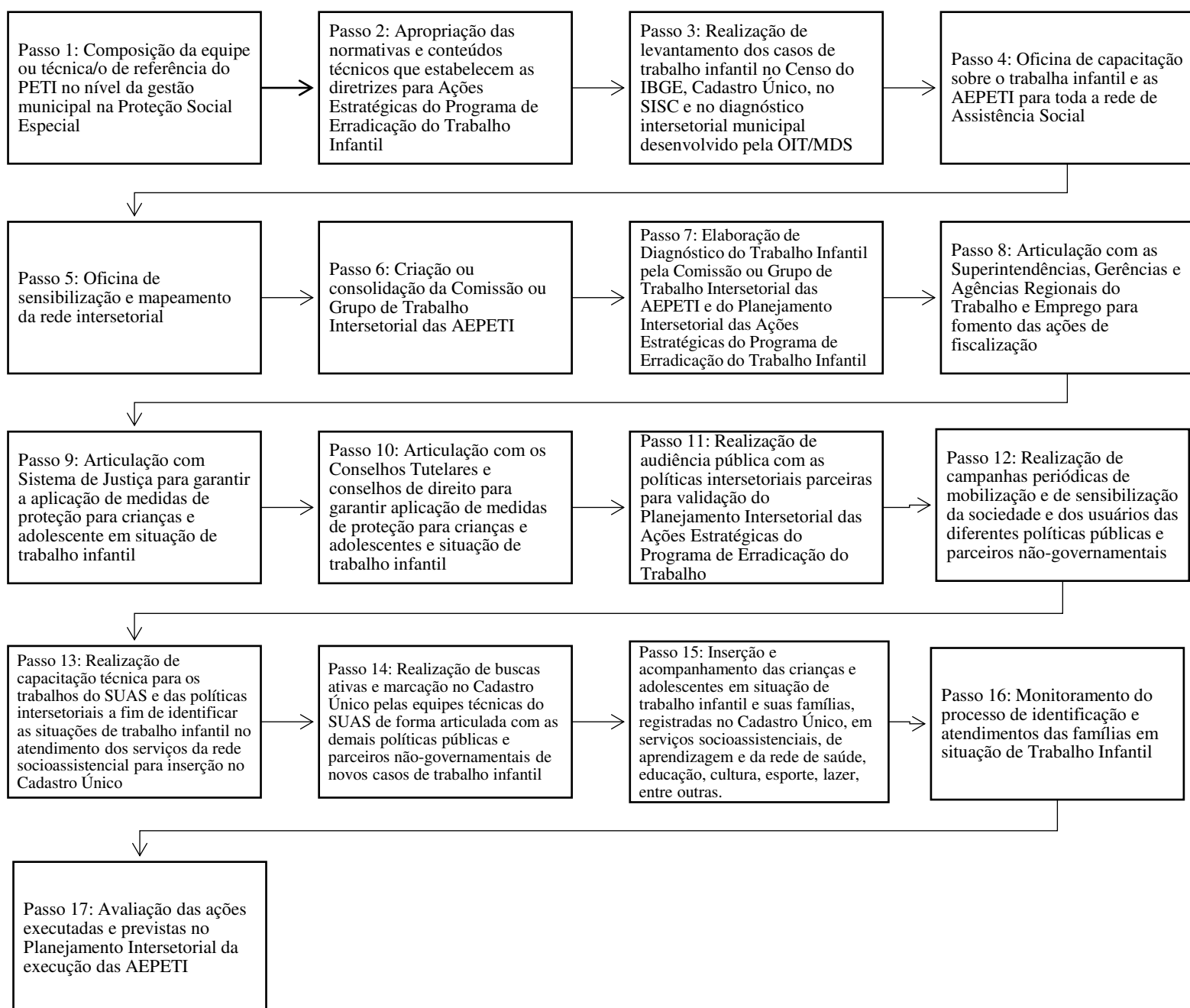
de reclusão, de situações de perda das relações para com familiares e a garantia das relações com os parceiros. A inexistência de apoio, orientação para lidar com as graves questões familiares na educação dos filhos, principalmente quando os pais trabalham fora de casa, o que ocorre em grande número de casos, é extremamente incidente (SPOSATI, 2007, p. 454).

Sposati assevera que o padrão de sociabilidade precisa ser posto em questão, no caso, “o processo de convivência põe em questão o grau de tolerância/intolerância da sociedade e a capacidade de, através do convívio, agir e reagir aos tratamentos subalternizadores” (SPOSATI, 2007, p. 454).

Assim, pelo menos no que se refere ao seu campo conceitual sem entrar no mérito de sua cobertura e qualidade do serviço, o SCFV tem o caráter de reconhecimento da criança e do adolescente como sujeito de direitos, coerente com os princípios norteadores do PETI, assim como da PNAS. O Serviço se propõe a abordar temas que perpassem a realidade em que os adolescentes estão inseridos, almejando incentivá-los na busca de autonomia, apropriação dos direitos e de se auto afirmarem como sujeitos ativos, operantes na construção da própria cidadania. Portanto, busca-se promover o protagonismo desses sujeitos e o fortalecimento dos vínculos sociais (BRASIL, 2018).

Com base nessa estruturação do SUAS, a gestão do PETI passa a ter o papel de articulação e de encaminhamentos. Abaixo, representamos uma proposta metodológica contida no documento Caderno de Orientações Técnicas para o Aperfeiçoamento do PETI (MDS, 2018). Constitui uma orientação aos municípios nos seus diversos estágios de desenvolvimento do programa na forma de “passos”, com sugestões pelo MDS de ações que propiciem tanto a implantação quanto a implementação do PETI nos territórios. Vejamos a seguir o modelo ideal na gestão do programa sob a perspectiva do MDS.

Fluxograma: orientação do MDS para a implementação do PETI nos municípios



Fonte Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2018.

Ressaltamos, na verdade, que muitos municípios estão bem distantes do modelo proposto, com casos em que o PETI conta apenas com um técnico de referência para todas as ações (SOUZA, 2016; RODRIGUES, 2015), o que contribui negativamente para a qualidade do Programa.

Ademais, é preciso reconhecer que só poucos municípios do país se encontram com este nível de complexidade de serviços, sendo a realidade de alguns deles a quase inexistência de equipamentos básicos da estrutura SUAS, como o funcionamento dos CRAS, por exemplo. Considerando que a maioria dos municípios brasileiros é classificada como de pequeno porte, representa uma implementação da oferta de serviços socioassistenciais muitas vezes restrita aos equipamentos da proteção social básica.

As ações estratégicas do PETI são executadas de forma descentralizada, respeitadas as atribuições de cada ente, por meio da conjugação de esforços entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação da sociedade civil, conforme estabelecidas nas Resolução N 5/2013 da CIT e N 8/20113, do CNAS.

Na gestão do Programa, a coordenação geral cabe à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), locada no Departamento de Proteção Social Especial (DPSE), enquanto que, no âmbito dos estados, municípios e do Distrito Federal, a responsabilidade cabe aos gestores da política. Conforme assim instituído, cabe à União a coordenação nacional do PETI, o cofinanciamento aos estados e municípios; monitoramento das ações estratégicas por meio dos Sistemas de Informação do Sistema Único de Assistência Social – Rede SUAS; realização de ações de vigilância socioassistencial voltadas à elaboração de estudos e diagnósticos sobre o trabalho infantil; capacitação e orientação técnica para os demais entes; apoio técnico para a utilização do CadÚnico e seu aprimoramento; realização de campanhas nacionais em articulação com FNPETI; bem como o monitoramento das ações dos estados e municípios (BRASIL, 2013).

Aos estados cabem a adesão ao PETI e o cumprimento das ações estratégicas com a coordenação estadual, encarregando-se da realização de estudos e diagnósticos para apoiar os municípios na erradicação; capacitação e orientação aos municípios na execução das estratégias do programa; definição de técnicos de referência da Proteção Social Especial para monitoramento e acompanhamento das ações estratégicas de erradicação do trabalho infantil nos Municípios.

A execução fica a cargo dos municípios, com as atribuições assim previstas (MDS, 2013):

- I. Adesão ao PETI e o cumprimento das ações estratégicas;
- II. coordenação do PETI em seu âmbito;
- III. participação na mobilização e nas audiências públicas;
- 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 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. planejamento e execução das ações estratégicas de erradicação do trabalho infantil no Município ou Distrito Federal; e
- XII. veiculação das campanhas nacionais e estaduais.

Ao compararmos o modelo atual do PETI com o da sua primeira formulação, observamos um avanço no que se refere a sua descentralização política-administrativa, tanto no estabelecimento de corresponsabilidades nas diferentes esferas de governo, quanto na descentralização de poder junto aos conselhos e conferências como instâncias deliberativas. Aliás, as conferências da assistência muito contribuíram na discussão do próprio redesenho, de forma que muitas das conquistas observadas na política em que está inserido foram incorporadas na sua concepção.

A partir do SUAS, esta política avançou ao centrar-se no atendimento à família, nas mais diversificadas necessidades e nisso precisa da intersectorialidade

com as demais políticas, assim como da descentralização de poderes de forma a melhor alcançá-la, aspectos previstos no Programa. Compreendendo a família como núcleo protetivo intergeracional - a matricialidade sociofamiliar, o PETI, mediante esta diretriz, reconhece a importância de apoiá-la para que possa exercer seu papel de proteger os seus membros e a considera tal como definida no ECA: família como aqueles com que a criança ou o adolescente possui vínculos de afinidade e afetividade.

A descentralização político-administrativa contida no PETI ancora-se na PNAS e na NOB/SUAS, que por sua vez, refletem os pactos federativos da Constituição de 1988. Neste sentido, analisando o Programa a partir dos documentos oficiais já ressaltados e ainda a Portaria MDS N 318/2016, que estabelece as normas gerais de seu funcionamento, avaliamos que o desenho do Programa, tal como foi reformulado, apresenta clareza e coerência no que se refere à atribuição dos entes federados, a articulação entre eles, assim como quanto às intercessões dentro da própria assistência. Também quanto aos encadeamentos previstos das AEPETI junto às demais políticas públicas foi possível observar um importante entrelaçamento entre as ações, o que traduz em positivos aspectos de intersetorialidade. Conforme salientado, o enfrentamento ao trabalho infantil requer estes níveis de articulação ante a magnitude do fenômeno, pois como nos destaca Boschetti (2009) a proteção social não pode ser tarefa exclusiva dela.

A intersetorialidade se faz necessária por tratar se de um fenômeno multifacetário, tendo como principal determinante a pobreza, mas sendo também de ordem cultural – com todo aparato do Estado para disseminar a educação para o trabalho, o que acarreta a naturalização do fenômeno e sua reprodução. Isto torna crucial, para seu enfrentamento, a atenção das políticas sociais em seu conjunto, e da educação, em especial.

Consideramos fundamental à possibilidade de êxito na alteração do quadro de trabalho infantil no país, a interface das ações do PETI, sobretudo com a educação. Por compreendermos a escola enquanto espaço de construção de uma formação completa – no sentido da emancipação humana, defendemos que o trabalho infantil precisa ser discutido tendo a escola como protagonista. É nela que se constroem os primeiros laços associativos, junto com a família, e é partir dela que se pode pensar a superação. É também neste sentido que, quando falamos do direito ao “não trabalho precoce”, estamos nos referindo ao direito à educação para todas as classes.

Desta forma, o modelo de gestão do PETI, como formalmente previsto, é coerente e consistente para o enfrentamento da questão ao adquirir papel central de articulação das ações que possuem interface com a prevenção e a erradicação do trabalho infantil, no âmbito do SUAS e de outras políticas setoriais.

O difícil de uma avaliação política da política é que, ao analisarmos o desenho, automaticamente nos remetemos às políticas públicas tal qual estão implementadas. E o que presenciamos no Brasil é um profundo descaso para com o cidadão. São ainda ineficientes, precárias, pouco inclusivas, porém, enquanto modelo de gestão descentralizada e participativa, não podemos julgar diferente do que positivamente. Foi uma longa trajetória para se mudar o perfil da assistência vinculada ao assistencialismo e à cultura do favor, em que o amparo às famílias era considerado uma atitude de benemerência da parte de quem oferecia.

Como nos assegura Arretche (2001), para “fazermos avaliações menos ingênuas” devemos considerar que no longo caminho percorrido da concepção à implementação, muitos sujeitos estiveram presentes no processo e, conseqüentemente, muitos de seus valores/crenças e interesses foram incorporados. Lembrando sempre que o processo das políticas é eivado de intencionalidades de seus mais diferentes sujeitos e, neste sentido, não há o que se falar de neutralidade no seio das decisões políticas em todo o ciclo das políticas públicas (SILVA, 2013).

Embora uma avaliação política da política não se adentre, necessariamente na abordagem da engenharia do programa (ARRETCHE, 2009; SILVA, 2013), que diz respeito à viabilidade entre meios/recursos e objetivos, queremos ressaltar que avaliamos coerente e adequado o mecanismo de intersetorialidade previsto nas ações do Programa, como uma importante estratégia de potencialização dos resultados, estando em consonância com a PNAS e com a gestão SUAS. Importa esclarecer que este é um dos meios mais efetivos para o alcance dos objetivos das políticas sociais, muito embora não acreditemos na possibilidade da erradicação do trabalho infantil, enquanto perdurarem as relações de exploração capitalista, como discutiremos posteriormente.

Por oportuno, Lobato (2016, p. 90) discorre as políticas sociais pós-CF que avançaram em aspectos cruciais como o aparato político-organizacional, com destaque para

[...] a construção de sistemas nacionais tais como os de saúde e assistência social, a expansão de burocracias públicas descentralizadas e unificadas, a participação inédita dos três níveis de governo e a construção dos mecanismos de participação e controle social. E do ponto de vista da concepção da questão social, destacam-se os elementos de 'constitucionalização' - incorporação da noção de direito.

Conforme preconiza a PNAS,

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

Desta forma, igualmente consistente entre seus elementos constitutivos está a forma de controle social contida no Programa, em consonância à PNAS, uma vez que está previsto para ser exercido pelos Conselhos de Assistência Social e pela sociedade civil, articulados com os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e os demais conselhos das políticas setoriais, nos três níveis de governo (BRASIL, 2016). Portanto, a diretriz da participação da população está contida satisfatoriamente em seu desenho.

Cabe esclarecer que os termos 'controle social' podem indicar dois aspectos semânticos: controle social enquanto “meios edificadas pelas sociedades reais destinados a induzir seus membros a se adequarem às regras vigentes, evitando ou desestimulando procedimentos desfavoráveis à ordem”, [...] de outro lado, é uma forma de exigir transparência de governo” (PEREIRA; SOUSA; VIEIRA, 2016, p. 125), sendo este segundo aspecto o qual estamos nos referindo. Consideramos, inclusive, que o processo do redesenho, iniciado em 2013, foi construído coletivamente junto à CONAETI (BRASIL, 2014).

Coadunamos com a ideia de que os conselhos podem provocar mudanças substantivas na relação Estado-sociedade e contribuir com a construção/consolidação de uma cultura política contra-hegemônica, por meio da prática da socialização da política e da distribuição de poder (RAICHELIS, 2006).

Considerando o atual contexto da globalização neoliberal e seu projeto de privatizações desenfreado, a busca por novos espaços de participação da sociedade civil se faz premente. Sobretudo se consideramos que na sociedade brasileira, consagrou-se um estilo de capitalismo que manipula os fundos públicos sem esfera pública, ou seja, sem regras abrangentes pactuadas em fóruns democráticos com representação das diferentes forças sociais em disputa (RAICHELLIS, 2006).

Salientamos, no entanto, que a participação da sociedade civil nas esferas públicas deva ser exercida para além das formas organizacionais previstas na gestão pública, sobretudo quanto à participação direta dos usuários das políticas públicas, no cotidiano de suas execuções. Importantes instrumentos de democracia direta foram contemplados na CF, como plebiscito, referendo e projetos de iniciativa popular foram instituídos como mecanismos de ampliação da participação popular nas decisões políticas e precisam ser plenamente exercidos.

Consideramos válida a participação por meio de conselhos e conferências, ao tempo em que recorremos a Raichelis (1999, p. 95) para admitir que

[...] os conselhos não podem ser considerados como únicos condutos de participação política e nem exemplos modelares de uma sociedade civil organizada. Esta é uma das formas que o movimento social conseguiu conquistar, que precisa ser acompanhada e avaliada atentamente, e combinada com outras modalidades de organização e mediação política.

Tendo em vista que a assistência social ainda se apresenta com frágil estrutura pública para consolidar princípios em defesa de direitos (RAICHELIS, 1999), é mister o envolvimento de sujeitos coletivos genuinamente representativos da classe trabalhadora para alargar a proteção social determinada pela CF e pelo ECA.

Ao avaliarmos positivamente o modelo participativo da gestão do PETI, reconhecemos a dificuldade de implementá-lo, uma vez que é no campo de sua implementação que se desenvolvem as fragilidades. Dentre algumas delas, elencadas por Pereira, Souza e Vieira (2016), destacamos: existência de representantes com assentos em vários conselhos, eleição de membros com pouca representatividade, participação direta dos gestores na indicação dos membros da sociedade civil e ainda a frágil participação da população usuária. Relaciona-se “aos limites associativos da base e às dificuldades de adoção de práticas de cunho democrático por parte do poder

público, ao longo do processo de formação da sociedade brasileira” (SOUSA, 2007, citada por PEREIRA; SOUSA; VIEIRA, 2016, p. 127).

Como nos lembra Raichellis (2006, p. 11),

Sob diferentes ângulos é possível reconhecer a importância desse fenômeno, o que não quer dizer que se desenvolva sem ambiguidades e contradições. Ao contrário, a polêmica em torno do significado político dos Conselhos e as consequências da sua institucionalização continua despertando questionamento quanto à oportunidade e efeitos políticos da participação popular nesses espaços.

Não significa dizer, da mesma forma, que o PETI tenha eficácia nas suas ações, não sendo este o propósito de uma avaliação política da política (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986), mas de uma avaliação de processos. Inclusive, este é um aspecto que Arretche (2009, p. 30) nos alerta: a avaliação política de uma política (no caso, um programa) tem como propósito ressaltar os “valores e critérios políticos nela identificáveis”, portanto, pode prescindir do “exame da operacionalidade concreta ou da implementação do programa sob análise”. O PETI, assim como as políticas sociais no seu conjunto, está ainda muito distante da garantia dos direitos sociais e humanos legitimados na CF e no ECA, sendo o cenário político-social atual configurado ainda de uma maior compressão no escopo das políticas sociais do país. Realidade caracterizada por retração econômica, crise política e econômica e crescimento de governos conservadores (LOBATO, 2016).

Harvey (2011), compreendendo as artimanhas do processo de acumulação do capital, nos revela que o cenário da crise econômica contemporânea, iniciada em 2008, é, assim como as anteriores, intrínseco e inerente ao modo de produção capitalista. Constituem novos arranjos temporais e espaciais de se realimentar e expandir-se, em um processo de globalização/mundialização do capital que mais acirra a desigualdade interna do país, assim como entre países. E, como uma das eficientes modalidades produzidas no mundo do trabalho para a exploração do trabalho humano, a flexibilização e os processos de terceirização acirram a precarização das condições de trabalho e assalariamento (HARVEY, 2011) com repercussões aviltantes no empobrecimento da classe trabalhadora. É neste campo que se dá a ampliação do trabalho infantil e demais públicos-alvo da assistência, como reflexo da questão social.

Enquanto crescem as demandas por políticas sociais, retrai-se a sua oferta em virtude do avanço do ideário neoliberal de Estado, já hegemônico, em nível galopante apontando um movimento crescente da extrema-direita no campo político do cenário nacional e internacional

As políticas sociais se retraem e a assistência, em particular, que deveria prover os mínimos sociais, mediante programas de transferência direta de renda constituem muitas vezes, a única alternativa de sobrevivência de seus beneficiários:

[...] as demandas derivadas do agravamento das condições de vida e trabalho da população brasileira através de políticas compensatórias, como é o caso da Assistência Social, o Estado brasileiro define sua principal estratégia de enfrentamento da “questão social”. Nestes termos, a Assistência Social passa a assumir, para uma parcela significativa da população, a tarefa de ser a política de proteção social e não parte da política de proteção social (MOTA, 2010, p. 144).

Como afirma Sposati, é importante compreender que, embora aparentem ter a finalidade de contenção da acumulação da miséria através da ação de um Estado regulador das diferenças sociais, as políticas sociais brasileiras, incluindo a assistência social, são constituídas na teia dos interesses que marcam as relações de classe. As políticas sociais brasileiras têm conformado a prática gestonária do Estado, nas condições de reprodução da força de trabalho, como favorecedoras, ao mesmo tempo, da acumulação da riqueza e da acumulação da miséria social” (SPOSATI, 1998, p. 11).

Yasbek (2009) destaca, oportunamente, que essa modalidade de tratamento que o Estado vem dispensando aos segmentos mais pauperizados da força de trabalho deve ser apreendida no contexto contraditório das mutações econômicas, sociais e políticas que vêm caracterizando o desenvolvimento capitalista no Brasil.

De fato, as políticas sociais nascem como resposta a uma série de demandas socioeconômicas, políticas e culturais, como forma de intervenção estatal, situadas no contraditório embate de luta de classes antagônicas em que o capital tem hegemonia no modo de produção capitalista. Representam relações de poder desiguais historicamente constituídas para apaziguar os movimentos mais genuínos da classe trabalhadora, os correspondentes ao trabalho e à propriedade privada dos meios de produção. Mas não se pode perder de vista (sob o risco de paralisar o próprio movimento dos trabalhadores) que, ao mesmo tempo que envolvem diversos sujeitos, contraditoriamente, as políticas sociais também são uma forma de regulação e

intervenção na sociedade no sentido de propiciar o acesso de bens e serviços pela população (SILVA, 2013).

Neste sentido, esta pesquisa não intenciona uma argumentação dirigida à extinção do PETI com suas ações estratégicas, mas antes, um alargamento e uma maior adequação de seu desenho no sentido de garantir a proteção integral a toda criança e adolescente, argumentação que será desenvolvida na próxima subseção.

3.3 O COFINANCIAMENTO DO PETI E A (DES)UNIVERSALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL

Uma importante questão sobre o desenho atual do PETI é que as ações estratégicas para o enfrentamento ao trabalho infantil no país devem ser observadas por todos os estados e municípios; no entanto, o cofinanciamento para o cumprimento delas foi definido apenas para uma parte deles, conforme a incidência de trabalho infantil (SOUZA, 2016).

De acordo com a Portaria MDS n. 63/2014, que dispõe sobre o cofinanciamento das ações estratégicas do PETI, só receberão repasse de verbas os municípios que apresentaram mais de 400 (quatrocentos) casos de trabalho infantil identificados no Censo Demográfico 2010 - IBGE; ou crescimento de 200 (duzentos) casos de trabalho infantil entre o Censo Demográfico IBGE de 2000 e de 2010, sendo ratificado pela Resolução CNAS N. 10/2014 que definiu quais são os municípios considerados como alta incidência de trabalho infantil no país.

Ora, o trabalho infantil já consiste em uma situação de violação de direitos, o que se trata de uma emergência na intervenção estatal e, ainda, cabe à assistência a cobertura de proteção social a todas crianças e adolescentes envolvidos, uma vez que esta política define como seus usuários os cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos (PNAS, 2004). Esta política foi instituída pela CF como uma política social não-contributiva, voltada

para aqueles cujas necessidades materiais, sociais e culturais não podiam ser asseguradas quer pelas rendas do trabalho, quer pela condição geracional – **infância** e velhice –, quer por necessidades físicas e mentais (MOTA, 2010, p. 15) (grifo nosso).

De forma que, já com o recorte de uma situação de vulnerabilidade que é o trabalho infantil, com todas as consequências avassaladoras que acompanham o indivíduo até sua fase adulta, o critério de elegibilidade do PETI faz um outro recorte determinando a quem se destinam os poucos recursos financeiros previstos pelo programa, conforme detalhado abaixo, de forma a propiciar, minimamente, a realização de ações estratégicas para o enfrentamento à questão tão premente.

Concordamos com Raichelis (2006) de que na formulação, gestão e financiamento das políticas sociais deve ser considerada a primazia do Estado, a quem cabe a competência pela condução das políticas públicas. Esta primazia, contudo, não pode ser entendida como responsabilidade exclusiva do Estado, mas implica a participação ativa da sociedade civil nos processos de formulação e controle social da execução

São inúmeras as consequências do trabalho infantil, além dos casos de acidentes que chegam a óbito. A relação do trabalho infantil e desempenho escolar também se faz presente, conforme apontam alguns estudos, a exemplo do desenvolvido por Bezerra (2006), que conclui que os melhores rendimentos nos testes de proficiência aplicados no país se dão para os jovens não trabalhadores. O ciclo da pobreza assim se perpetua, já que o trabalho infantil propicia a baixa escolaridade, e esta dificulta o acesso ao mercado formal de trabalho e a maior percepção de renda, como indica o estudo de Souza, Bidarra e Staduto (2012) em revisão sobre o assunto:

De acordo com Cacciamalli (1982), no mercado informal predominam trabalhadores com pouca escolaridade e baixa qualificação, além de jovens, idosos e trabalhadores sem capacitação para atender às exigências do mercado formal. Tafner (2006) diz que a capacitação dos indivíduos é adquirida através da educação. Na literatura consta que o trabalho infantil é um dos principais obstáculos à escolaridade e, conseqüentemente, à capacitação. Kassouf (2002), por exemplo, demonstrou que adultos que começaram a trabalhar muito cedo tiveram a sua renda prejudicada, pois, pelo fato de terem se inserido precocemente no mercado de trabalho, não adquiriram os conhecimentos necessários e tiveram que ocupar postos que não exigiam maiores habilidades e qualificação, com conseqüente baixa remuneração (2012, p. 46).

O que se quer ressaltar com esta argumentação é a gravidade da temática: o que o trabalho precoce acarreta ao pleno desenvolvimento físico e psicossocial de crianças e jovens como sujeitos de direitos e a urgência de políticas públicas universalizadas voltadas para seu enfrentamento.

O valor mensal do cofinanciamento repassado “aos municípios para apoio à manutenção das ações estratégicas” varia segundo o porte destes, consoante ao art.16 da Portaria MDS N. 63/2014:

- I – Pequeno porte I: cofinanciamento federal de R\$ 3.600,00 (três mil e seiscentos reais);
- II – Pequeno porte II: cofinanciamento federal de R\$ 4.200,00 (quatro mil e duzentos reais);
- III – Médio porte: cofinanciamento federal de R\$ 6.000,00 (seis mil reais);
- IV – Grande porte: cofinanciamento de R\$ 8.300,00 (oito mil e trezentos reais); e
- V – Metrôpoles: cofinanciamento federal de R\$ 17.000,00 (dezessete mil).

O irrisório valor do repasse para a implementação das ações estratégicas com vistas à erradicação ao trabalho infantil representa em si um descaso do governo federal para com os municípios ao não propiciar condições mínimas ao que se destina, uma vez que se referem a “despesas para a estruturação da gestão do PETI e para o desenvolvimento das ações previstas nos cinco eixos” (BRASIL, 2019, p. 78).

Ressaltamos: o valor máximo de repasse mensal é de R\$ 17 mil, no caso das metrôpoles, para dar cabo de contratação de profissionais que integrarão a equipe de referência do Programa, ou seja, se responsabilizarão pela sua execução, além de despesas que comprometem a efetiva realização das próprias AEPETI como:

- a) Deslocamentos necessários ao apoio técnico, ao acompanhamento e monitoramento, à capacitação, à mobilização, à identificação, entre outras atividades previstas nos cinco eixos estratégicos;
- b) contratação de serviços como elaboração de diagnósticos, estudos e pesquisas, além da contratação de pessoa física ou jurídica para a consecução dos objetivos das ações estratégicas;
- c) realização de capacitação, em consonância com a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS, com encontros, oficinas e treinamentos não só para a equipe do PETI, mas também dos representantes de políticas intersetoriais que atuam no enfrentamento ao trabalho infantil, assim como locação dos espaços;
- d) implantação da infraestrutura, que prevê despesas de aluguel de espaços, equipamentos eletrônicos e mobiliário;

e) realização de campanhas, ações de divulgação, de sensibilização e de esclarecimento da população sobre trabalho infantil.

Significa dizer que os municípios não elegíveis ao Programa terão que arcar sozinhos com o enfrentamento do trabalho infantil, sendo o total de 4.613 municípios excluídos, já que o cofinanciamento federal foi ofertado a apenas 1.032. Destes, apenas 957 municípios e o Distrito Federal firmaram o Termo de Aceite (MDS, 2018, p. 30).

Se considerarmos o quantitativo de municípios pobres do país, mais de quatro mil, sabemos que eles não têm recursos humanos e financeiros para arcar com a realização das AEPETI, o que não foi considerado pela afirmação identificada no documento Perguntas e Respostas do Redesenho do PETI, elaborado pelo MDS:

Os municípios que não foram classificados como de alta incidência de trabalho infantil não são elegíveis ao repasse de recursos para impulsionar as Ações Estratégicas de erradicação do trabalho infantil, considerando o agravo das incidências em seus territórios. Aqueles municípios que não se incluem entre os de alta incidência, mas que identificaram situações de trabalho infantil em seu território também deverão desenvolver Ações Estratégicas, considerando o atual cenário do trabalho infantil (grifo nosso) (BRASIL, 2014b, p. 13).

A este respeito, vejamos o alcance do PETI. De acordo com o documento Caderno de Orientações Técnicas para o Aperfeiçoamento do PETI (MDS, 2018): o Censo 2010, sobre o qual o redesenho se baseou, identificou 1.913 municípios brasileiros com alta incidência de trabalho precoce; se o PETI foi ofertado a um número de 1.032, representa pouco mais da metade (54%) dos elegíveis. Estreitando ainda mais o alcance, temos que, dos municípios que receberam a oferta para participação, apenas 958 firmaram termo de aceite, o que quer dizer que, dos municípios classificados como de alta incidência, apenas 51% estão vinculados ao PETI. Podemos concluir também que estes 958 vinculados ao Programa só representam 17,2% dos 5.570 municípios brasileiros, evidenciando uma alta seletividade, portanto, um distanciamento ao propósito da prevenção e eliminação do trabalho infantil.

Este critério de elegibilidade do PETI, focalizado nos municípios de alta incidência de crianças e jovens em trabalho infantil, vem a ferir o princípio da proteção integral previsto no ECA e no próprio programa, desrespeitando a prioridade absoluta e a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, escolhendo quais crianças e

adolescentes seriam protegidos por ações integradas, conforme a possibilidade de adesão do município (SOUZA, 2016).

Ademais, o “reconhecimento de que o trabalho infantil é proibido no Brasil, exigindo a eficaz e imediata intervenção pública para a interrupção, não reincidência e prevenção dessa situação” (BRASIL, 2010), explicitado como um dos princípios norteadores, o Programa uma contradição ao adotar no redesenho a sua seletividade em um pequeno grupo de municípios, o que pressupõe que o trabalho infantil é inaceitável apenas em determinadas situações.

Não é demais ressaltar outro importante princípio: o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direito e pessoas “em condição peculiar de desenvolvimento que não podem, em hipótese nenhuma, vivenciar situações de trabalho, devendo a todo o momento ser protegidas dessa prática (Idem). Neste sentido, defendemos a universalização do PETI, assim como das políticas sociais, como um processo de extensão de bens e serviços considerados essenciais (SILVA, 2001, p. 1), sendo papel da política em que está inserido prover os mínimos sociais. Portanto, nenhuma criança e jovem deve estar exposto à exploração de sua força de trabalho.

Com base na noção de justiça social, fundada na ideia de igualdade e dos direitos, avaliamos que o critério de elegibilidade do PETI vem ferir também o seu segundo princípio em que reconhece que todas as formas de trabalho infantil são práticas que violam direitos, o que demandaria a eficaz e imediata intervenção pública para a interrupção, não reincidência e sua prevenção, tal como exposto nos documentos do PETI (BRASIL, 2010).

Ressaltamos ainda que a assistência se rege pelo princípio da “universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas”, conforme previsto na sua Lei Orgânica (LOAS) (BRASIL, 2011). Desta forma, não podemos ignorar que “o debate da focalização/universalidade neoliberal da política social, não é abstrato, mas histórico, assumindo sentido político vinculado ao processo aos processos histórico-sociais concretos em cada formação socioeconômica” (SOTO et al., 2014, *apud* SILVA, 2016, p. 126). Trata-se de um reducionismo dos direitos, contrário às concepções universalizantes previstas na CF, fruto de um momento histórico em que os movimentos sociais ganharam pulso, diferentemente do contexto da formulação do

redesenho, momento de hegemonia do ideário neoliberal no Brasil e de crise econômica no cenário nacional e mundial.

Após a análise documental, no intuito de examinarmos o grau de coerência do Programa, avaliamos como inconsistentes e inadequados os critérios de focalização pertinentes ao desenho do PETI em relação aos objetivos que se propõe a alcançar, uma vez que, para prevenir e erradicar o trabalho infantil no país, necessitaria a ampliação da oferta para o conjunto dos municípios que apresentem o fenômeno, assim como uma ampliação de suas ações para além das ações estratégicas contidas no desenho. Baseamo-nos em Arretche (2009) e Silva (2013) que defendem que toda avaliação parte de uma certa concepção de justiça; neste sentido, avaliamos este critério como injusto socialmente para com milhares de crianças e jovens dos municípios não contemplados.

Reforçamos que o trabalho infantil é um grave problema social, sendo o direito de crianças e adolescentes reconhecido pelo ordenamento jurídico do país e ainda, ante o objetivo do PETI de erradicar o trabalho infantil, estabelecido pelo Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador o prazo para até 2025, tais critérios apresentam-se como inibidores da consecução deste objetivo. O princípio de universalização de acesso aos serviços e programas públicos, ao inverso da focalização, “além de mais compatível com as proposições da CF de 1988, é o que aproxima estes com o ideal da democracia substantiva” (PEREIRA; SANTOS; VIEIRA, 2016, p. 121).

No que se refere aos estados, o cofinanciamento varia de acordo com o número de municípios do seu território que recebem cofinanciamento, sendo fixado o valor-base de no mínimo doze mil reais e no máximo cinquenta mil reais, conforme o total de municípios com adesões realizadas. A variação dos valores foi estabelecida no artigo 6º da Portaria MDS Nº 63/ 2014: havendo adesão de até vinte municípios, os estados receberão mil reais por município e se for superior a vinte municípios, os valores de cofinanciamento para o estado passam para quinhentos reais por município excedente. O estado deve acrescentar, no mínimo, 30% ao cofinanciamento federal para desenvolvimento de suas próprias ações (MDS, 2014).

Os recursos são transferidos do FNAS aos fundos estaduais e municipais, porém, estão condicionados à previsão de recursos orçamentários do Fundo Nacional de Assistência Social (MDS, 2014). Desta forma, a assistência fica, enquanto política

pública não contributiva, vulnerável às decisões de cúpula a respeito da distribuição do fundo público, decisões orientadas por opções políticas (PAIVA, 2003), o que representa uma fragilidade quanto à continuidade de suas ações.

Com esta preocupação, o CNAS emitiu a RESOLUÇÃO CNAS Nº 20, em setembro de 2018, solicitando esforços das autoridades competentes para a recomposição da dotação orçamentária de 2018 e da proposta orçamentária para o exercício de 2019, uma vez que as ações de Proteção Social Básica sofreram um corte na ordem de 33% e as da Proteção Social Especial, em 57%.

Trata-se de um profundo descaso. A construção da assistência social como política pública no Brasil é um compromisso constitucional cuja concretização vem se arrastando ao longo dos anos (SPOSATI, 2007). Considerada a ‘prima pobre’ do tripé da Seguridade Social, em que se assenta junto à Saúde e a Previdência Social, dado seu diminuto orçamento público. Para avançar, é fundamental “enfrentar e suplantar a lógica da precarização e minimização orçamentária, ou seja, aquela que reduz o direito ao orçamento à disponibilidade de caixa” (TEIXEIRA, 2009, p. 257).

Ainda que o financiamento do SUAS tenha avançado, tanto pelo repasse “fundo a fundo”²³, quanto ao disponibilizado aos programas de transferências de renda que ganham relevância nas ações da assistência, ainda expressa uma contradição presente, principalmente, “na defasagem entre recursos para benefícios, e os dirigidos a serviços , ou à rede socioassistencial” (TEIXEIRA, 2009, p. 258) Como destaca Sposati (2006, p. 98), “a cobertura da rede de serviços socioassistenciais provida com recursos federais tem ainda baixa incidência”.

De fato, com a nova forma de execução dos serviços da política de assistência social, com o repasse dos recursos federais aos municípios de Fundo a Fundo, houve uma maior autonomia ao poder local assegurando o necessário controle por parte dos conselhos, uma vez que o executivo não pode utilizar os recursos 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

²³ Do FNAS para os fundos estaduais e municipais da assistência, sendo condição necessária para o repasse de recursos, a efetiva instituição e funcionamento de: Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; Plano de Assistência Social. (LOAS, 1993) O cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios eventuais, no que couber, e o aprimoramento da gestão da política de assistência social no Suas se efetuam por meio de transferências automáticas entre os fundos de assistência social e mediante alocação de recursos próprios nesses fundos nas 3 (três) esferas de governo (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011).

de governo tem se constituído uma luta constante nas Conferências de Assistência Social (SOUZA, 2016). Os recursos precisam ser garantidos em lei, em percentuais que atendam às necessidades básicas para a oferta de serviços com qualidade:

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, portanto, um elemento central na definição das políticas públicas, 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 (SOUZA, 2016).

Outras duas grandes incongruências podem ser identificadas nos critérios de cofinanciamento do Programa, que vêm comprometer a própria materialização deste. Como nos adverte Tavares (2005), o financiamento da política da assistência representa a real possibilidade de desenvolvimento de suas ações: “na gestão de uma política pública a destinação orçamentária e sua execução, ou seja, seu efetivo financiamento, são condições para que haja a possibilidade de atendimento da população nas necessidades apresentadas” (idem, p. 27).

A primeira delas diz respeito à continuidade do PETI, uma vez que, os estados e municípios com alta incidência de trabalho infantil só serão cofinanciados após a adesão e o prazo para fazê-la foi estabelecido em dezembro de 2017, conforme consta no art. 3º da Portaria Nº 521/2017. Os entes federados que não o fizeram, e vimos que a maciça maioria dos municípios não aderiram, não poderão fazer depois deste limite, com o agravante de que não há, até a presente data, pronunciamento da SNAS quanto à prorrogação²⁴.

Tal determinação apresenta-se como incoerente com o objetivo do PETI, que é a eliminação do trabalho infantil no país, não devendo ser, portanto, estipulado prazo

²⁴ Altera a Portaria nº 63, de 29 de maio de 2014, que 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. Revoga a Portaria nº 431, de 3 de dezembro de 2008, e a Portaria nº 730, de 1º de outubro 2010.

limite, mas, ao contrário, oferecer novos e maiores estímulos para que os entes federados possam desenvolver ações mais efetivas visando à prevenção erradicação do ingresso precoce de crianças e jovens ao mercado de trabalho, com todas suas formas de dilaceramento das condições de desenvolvimento integral destes. Defendemos, portanto, o financiamento público e continuado na execução das ações estratégicas.

Aliás, se considerarmos todos e quaisquer objetivos do PETI, na análise da engenharia, podemos inferir que os mecanismos de inclusão e permanência constitutivos não apresentam viabilidade de sucesso e muito menos o valor de recursos destinado às ações estratégicas. Ou seja, não estão alinhados à realidade que se propõe a modificar. Estão, portanto, incoerentes e inconsistentes com os objetivos de prevenir e erradicar o trabalho infantil, além dos demais objetivos previstos como:

- a) Assegurar o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes identificados em situação de trabalho infantil, promovendo o acesso a serviços públicos para inserção, reinserção e permanência de crianças e adolescentes no SCFV;
- b) Assegurar proteção social às famílias que possuam crianças e adolescentes identificados em situação de trabalho, na forma prevista na PNAS, a fim de superar as situações de violação de direito;
- c) Assegurar a inserção de famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil em programas de transferências de renda;
- d) Desenvolver ações estratégicas para erradicação do trabalho infantil em articulação com outras políticas públicas (BRASIL, 2016b).

Acrescentamos ainda que, na forma em que estão estruturadas, as AEPETI se apresentam com caráter pontual e de baixo alcance ante a magnitude do fenômeno. A inconsistência dos elementos constitutivos de sua engenharia se agrava pelo parâmetro a ser observado pelo PETI, estabelecido pelo Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador (BRASIL, 2018). Enquanto o Plano estabelece a meta de erradicar todas as formas de trabalho infantil em 2025, sendo este o parâmetro estabelecido para o Programa, o governo federal demonstra claramente, com suas omissões, que não há interesse efetivo na consecução. A muito custo, para o exercício de 2018, foi pactuada e

aprovada a continuidade do cofinanciamento federal para a realização das ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil aos estados, DF e municípios, através da Resolução CNAS Nº 12, de 4 de junho de 2018. As normativas garantiram aos Municípios a continuidade do repasse das AEPETI (CNAS, 2018). No entanto, para o exercício de 2019 não houve manifestação da SEAS no sentido de garantir a renovação do PETI²⁵.

Compartilhamos da opinião de Tavares (2005) ao considerar que o financiamento e o orçamento expressam, politicamente, as prioridades da gestão e se constituem em importantes indicadores para a análise das políticas sociais. Indicando, neste caso, que não há prioridade por parte do governo federal com o real enfrentamento do trabalho infantil no país.

Quanto à segunda inconsistência e incoerência entre os elementos constitutivos do PETI, igualmente grave como os critérios de cofinanciamento, tem-se o critério de permanência: a partir do termo de aceite, o cofinanciamento é mantido pelo período de até três anos (MDS, 2017), de forma que a maioria dos poucos municípios que aderiram já esgotaram este prazo. Atualmente só alguns remanescentes ainda recebem o repasse, apenas aqueles que apresentam saldo no FNAS a ser repassado para o Fundo Municipal da Assistência. Quando completarem os três anos do cofinanciamento destes municípios remanescentes, não existirá mais o PETI. Lamentável, inquietante e revoltante.

Concluimos, portanto, que o PETI, ao trazer este formato de cofinanciamento para a realização das ações estratégicas limita seu potencial de êxito, tornando-o um programa altamente focalizado e compensatório. Ademais, a adoção deste formato reflete os valores excludentes que o fundamentam, distantes dos princípios da universalidade e do reconhecimento das crianças e dos adolescentes como sujeitos de direitos.

Problematizando ainda mais o debate, temos a seguinte reflexão: considerando a dimensão do trabalho infantil e seu caráter estrutural, acentuado no contexto atual de crise mundial instalada desde 2008²⁶, como supor que um país

²⁵ RESOLUÇÃO Nº 12, DE 4 DE JUNHO DE 2018 Aprova a continuidade do cofinanciamento federal para a realização das ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI aos estados, Distrito Federal e municípios no exercício de 2018.

²⁶ A Crise econômica de 2007–2008 é uma conjuntura econômica global que se sentiu durante crise financeira internacional precipitada pela falência do tradicional banco de investimento estadunidense Lehman Brothers, fundado em 1850.

periférico como o Brasil, subordinado ao grande capital financeiro, poderia alterar significativamente o quadro de trabalho infantil em um período de tempo tão curto?

A dinâmica do trabalho infantil constitui um aspecto particular da exploração do trabalho no mundo e “o novo padrão de acumulação capitalista no Brasil tem acentuado os níveis de desigualdade, exclusão e desemprego, e a exploração da mão-de-obra infantil tem relação com toda essa crise” (LIMA, 2001, p. 29).

Compartilhamos com Padilha (2009) de que uma vez que a exploração do trabalho infantil é inerente e necessária à perpetuação do próprio modo de produção capitalista, não sendo “possível erradicá-lo sem antes erradicar toda e qualquer forma de exploração da condição humana”. A autora enfatiza que, pela sua relação intrínseca com o modo de produção capitalista, ele pode ser combatido, porém não eliminado enquanto vigência deste modo (PADILHA, 2009).

Neste mesmo sentido, Blum (2012, p. 107) argumenta que o PETI se apresenta como “uma política pública de combate ao trabalho infantil, mas não com possibilidade de erradicá-lo”. Acrescentamos ao argumento: o PETI não tem alcance, enquanto política social, de alterar o escopo do modo de produção capitalista, cerne das desigualdades e da exploração do trabalho, mas pode contribuir para reduzir o quadro do trabalho infantil do Brasil, embora três anos – como previsto em seu desenho – seja um período muito curto para produzir os impactos para a sua redução. O programa embora tenha abrangência nacional, tem em seus eixos estratégicos um cunho pontual no enfrentamento da questão. Como propagar – mediante ações estratégicas de campanhas, mobilizações e fiscalização – que o trabalho infantil é nocivo ao desenvolvimento humano das crianças e jovens quando o cenário é de precarização das condições de vida da classe trabalhadora? E ainda em meio ao crescente apelo neoliberal a educação pelo trabalho com a retomada do debate sobre a redução da idade mínima de 16 para 12 anos para ingresso no mercado de trabalho, além da redução da maioridade penal.

Tendo a pobreza como sua principal causa (LIMA, 2001; LIRA, 2016; SILVA, CARNEIRO, 2010), o trabalho infantil requer uma efetividade das políticas públicas de longo prazo, contínua e integrada à política econômica.

A pobreza, igualmente ao trabalho infantil, trata-se de

uma das manifestações da questão social e, dessa forma, como expressão direta das relações vigentes na sociedade, localizando-se no âmbito de um padrão de desenvolvimento capitalista, extremamente desigual, em que convivem acumulação e miséria [...]. Neste sentido, a pobreza é uma categoria multidimensional, portanto, política, econômica e cultural (SILVA, 2016, p. 40).

De acordo com Paes de Barros e colaboradores (2000), o eixo de uma estratégia de combate à pobreza no Brasil deve se concentrar em seu principal determinante: a perversa estrutura de desigualdade na distribuição da renda, a partir da combinação de políticas redistributivas estruturais (educação, reforma agrária, dentre outras), com políticas redistributivas compensatórias – como programas de renda mínima – que precisam ser alcançadas por toda a população.

Neste sentido, a política da assistência e seus programas poderiam se constituir em uma forte presença do Estado na proteção social, na forma como prevista na LOAS: “a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais” (BRASIL, 2011). No entanto, a assistência social ainda se apresenta como uma política em processo a ser consolidada, como destaca Yasbek,

[...] embora o discurso legal e a luta e organização da sociedade se articulem em torno do reconhecimento da assistência social como direito, os caminhos para sua efetivação mostram-se muito difíceis, quer pela retração de investimentos, quer pela precária institucionalização da área no governo federal ou ainda pela subalternidade da política assistencial no âmbito municipal (2001, p. 46).

A dificuldade apontada pela autora tem, no contexto atual, uma forma muito mais acirrada, ante a agenda ultra neoliberal de aniquilação dos direitos sociais conquistados com muita luta pela classe trabalhadora.

O recente corte de quase 50% no orçamento proposto pelo governo federal para o funcionamento do SUAS, expresso no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2019, aprofundará a precarização dos serviços, programas, projetos e benefícios ofertados a aproximadamente trinta milhões de famílias atendidas nos mais de oito mil Centros de Referência e Centros Especializados de Referência de Assistência Social (Cras e Creas), além de demais equipamentos (CFESS, 2018).

Não se faz política pública sem financiamento. Como nos ressalta Bering (2008), por dentro desse projeto estruturante em que a assistência alcançou, em uma área historicamente desestruturada, há contradições e riscos de retrocessos, a exemplo do próprio financiamento (BERING, 2008).

Assim, como afirmamos, o PETI traz em seu desenho sérias inconsistências e incoerências, nítida expressão da falta de comprometimento estatal na erradicação do trabalho infantil, sendo o tal programa sua mais importante forma de enfrentamento enquanto programa público.

Como ressalta Sposati (2007, p. 437),

o alcance das provisões sociais públicas em quantidade, qualidade, cobertura, ética, garantias afiançadas, modo de gestão e financiamento detalham e particularizam o regime da política social adotada em um país em um dado momento histórico. Por consequência, o regime de uma dada política social depende do modelo de regulação econômica, social e política, e nele, do papel exercido pelo Estado entre os processos de acumulação, distribuição e redistribuição do capital para o trabalho face às desigualdades sociais e econômicas.

Tomemos as palavras de Silva (2013, p. 20), em que toda política pública representa um “conjunto de ações ou omissões do Estado, constituída por jogos de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômico, político social e cultural de uma sociedade historicamente determinada”, o que nos faz reconhecer que o silêncio quanto à imprecisão da continuidade do Programa é em si uma resposta eivada de intencionalidades que representa os interesses hegemônicos. Sem a garantia do repasse continuado, a resposta está clara: não haverá mais o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no país.

Outra triste consideração que podemos tecer, a partir da própria (falta de) resposta do Estado é que, nas atuais relações capital x trabalho o contexto é ainda menos favorável ao lado do trabalho. Sem disfarces, o jogo do capital está em elevada vantagem – como sempre o é nas sociedades capitalistas, mas que em determinadas conjunturas se camuflam de cessões às pressões da classe trabalhadora, para se legitimar. A pressão popular e a luta sindical, na atual conjuntura, parecem estar se esvaziando ante ao nível de competição acirrada por um posto de trabalho e pela desregulamentação das relações trabalhistas, a ponto de que os “disfarces” – nas quais as políticas sociais também se enquadram – não se fazem necessários. O

Estado assim, não precisa implementar políticas públicas mais inclusivas, ou, no caso, intervenções para o enfrentamento do trabalho infantil.

Sabemos que as políticas sociais são, por sua natureza e gênese, mecanismo de reprodução da força de trabalho, estratégias do capital em desonerar-se de seus custos ao tempo que atuam para atenuar/amenizar os conflitos de classe ante as desigualdades geradas pelo modo de produção capitalista. Mas presenciamos, algumas raras vezes, um contexto mais favorável à classe trabalhadora no país, como no movimento pró-democratização da sociedade no final dos anos 1980, em oposição à ditadura militar de 1964. Desse movimento, resultaram forças progressistas que impulsionaram à absorção do debate pelos direitos sociais, assim como na constituição da agenda pública para a defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Coadunamos o posicionamento de Schmidt (2018, p. 125) quando afirma que:

Reconhecer que as políticas públicas geralmente têm repercussões desiguais não significa abrir mão da perspectiva da universalidade. A construção dos Estados de Bem-Estar Social (welfare states) e as revoluções socialistas no Século XX inauguraram um conjunto de políticas de caráter universalizante – na educação, saúde, previdência social e outras – que constituem um patrimônio da humanidade na luta por maior igualdade social. A universalidade deve estar no horizonte dos gestores públicos e as pesquisas são importantes para evidenciar quais os resultados e impactos realmente produzidos pelas políticas.

Como nos lembra Silva (2001), as políticas sociais são uma possibilidade de acesso a bens e serviços para a população. É dever do Estado garantir não somente os mínimos sociais para a classe trabalhadora, mas como defendido por Pereira (2000): a satisfação de necessidades para além das biológicas, a garantia de necessidades básicas que contribuam para a saúde no sentido mais amplo e a autonomia dos seres humanos, de forma a contribuir para a emancipação humana.

Por fim, acreditamos que “somente com a luta pelo enfrentamento da questão social em ação popular para a transformação desta perversa realidade para que um dia, em processo, nem se precise da assistência e que o trabalho seja o principal direito” (VASCONCELOS, 2017a, p 720). Até lá, caminhando na construção de uma ação coletiva, vamos refletindo sobre os programas públicos, como o PETI, a fim de que o debate crítico contribua para os ajustes necessários a que se voltem para a garantia dos direitos sociais, com a universalização do atendimento e tornando-os efetivamente públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A força de trabalho infantil está enraizada, historicamente, na pauta cultural brasileira ao considerar que meninos e meninas de famílias pobres devem colaborar com o sustento familiar, e que desta forma também estão se capacitando para o trabalho vindouro, ideia com adesão incontestável inclusive de segmentos progressistas da sociedade, como sindicatos e partidos políticos, até a década de 1980. A partir de então, na onda dos movimentos pela redemocratização política do país, a vocalização em defesa dos direitos das crianças e adolescentes é adensada, acarretando na formação da agenda pública para o enfrentamento da questão.

Fruto das maiores mobilizações sociais da história brasileira, a Constituição Federal de 1988 constitui-se no primeiro marco do país em prol desta defesa, ao determinar que é dever da família, da sociedade e do Estado a garantia dos direitos sociais às crianças e adolescentes, com absoluta prioridade. Ademais, a Carta Magna muito inova ao consagrar no seu artigo primeiro o princípio da cidadania, da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho, dirigidos a todos os segmentos da população.

A Constituição, junto com o Estatuto da Criança e do Adolescente sancionado em 1990, aponta para o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. No trato do trabalho infantil, estes dois documentos estabeleceram os limites de idade mínima e as condições permitidas para o exercício do trabalho em que a aprendizagem profissional é permitida. São, portanto, importantes marcos jurídicos de proteção integral da criança e do adolescente, inclusive com respaldo internacional.

No entanto, o ideário neoliberal, já fortalecido em cenário mundial, ao adentrar no país na década de 1990 e fazer da Reforma do Estado o embasamento para o redirecionamento de suas funções, representou um empecilho à implementação destas conquistas. O ajuste neoliberal da crise vem preconizar o mercado como pressuposto da liberdade civil e política em detrimento da primazia da função estatal na proteção social e assim, ficam para trás grande parte das garantias duramente conquistadas.

De fato, a imposição de um estado mínimo reducionista na questão social trouxe reflexos diretos no escopo das políticas públicas. Cabe destacar que, para o capital a intervenção estatal tem sido máxima, desde então, sobretudo para o grande capital financeiro atualmente hegemônico. Em vez de protetor social, o Estado passa a ser o protetor do livre-comércio, com a criação das condições jurídico-formais para a livre circulação do capital.

Ao nos debruçarmos sobre os determinantes econômico-sociais e políticos da formulação do PETI, identificamos que o mesmo foi concebido neste contraditório movimento social. Se por um lado a sociedade civil clamava por uma ampliação nas políticas sociais no sentido da universalização, baseada na concepção de cidadania; por outro, o empresariado local e, sobretudo, as grandes corporações transnacionais, pressionavam pela redução do Estado (apenas no trato social, é sempre bom frisar!) e pelo direcionamento das políticas sociais com alta focalização. Trata-se, portanto, de um contexto de acirrada disputa de interesses.

Foi necessário o envolvimento de muitos sujeitos na demanda por uma intervenção estatal para o enfrentamento do trabalho infantil, até que fossem criadas as alternativas concretas que por fim desencadeariam na implantação do PETI, em 1996. As centrais sindicais tiveram papel decisivo no processo de mobilização, somado ao empenho do Partido dos Trabalhadores (PT) e do movimento autêntico do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

A criação do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente foi de vital importância para dar organicidade ao movimento. Aliás, a composição do Fórum e a diversidade de sujeitos participantes constituiu-se em uma estratégia de sucesso para a visibilidade necessária, com ampla repercussão em níveis nacional e internacional. Com efeito, a imagem do Brasil pesou negativamente nas relações exteriores face ao gritante número de meninos e meninas trabalhadores em condições de trabalho das mais degradantes, chegando a atingir no ano de 1992 um total de 9,6 milhões, em idade entre 5 e 17 anos.

Dentre os sujeitos coletivos internacionais, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) foram decisivos na cobrança de iniciativas governamentais para a erradicação, sobretudo das piores formas de trabalho infantil. Este último se encarregando na implementação

de redes e capacitações de lideranças nacionais quanto à doutrina das Nações Unidas de Proteção Integral à Infância. Ambos os órgãos se ancoraram no discurso dos direitos humanos, debate em efervescência pela aprovação da Convenção sobre os Direitos da Criança, na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1989, ratificada por 196 países, dentre eles o Brasil.

Elucidar este movimento foi de suma importância, no sentido de superar a concepção ingênua de que as políticas sociais são formadas tão somente para o atendimento das necessidades sociais, muito embora deva ser este o seu propósito. Elas emergem em função da correlação de forças entre classes sociais distintas, em um determinado momento histórico, sendo esta a primeira dimensão que nos propusemos a analisar.

Na análise dos princípios e valores fundantes do PETI, como segunda dimensão de uma avaliação política da política, constatamos que o programa também muito se assenta na defesa dos direitos humanos. Baseia-se nas determinações contidas na CF de 1988, assim como no ECA. Ademais, o PETI está em sintonia com as orientações das Convenções N 138 e N 182 da OIT, que tratam da idade permitida para ingresso no trabalho e da necessidade imediata de erradicação das piores formas de trabalho, respectivamente.

Ressaltamos que o debate sobre a idade limite para ingresso no trabalho muito revela os valores e concepções de uma sociedade, como construção histórica. Se há pouco tempo a idade permitida era a partir dos 14 anos, com a Emenda Constitucional n 20, de 1998, ela é alterada para os 16 anos, salvo na condição de aprendiz, legalmente aceita a partir dos 14 anos. Representa uma efetiva conquista que esperamos avançar mais, no sentido de que a idade mínima seja progressivamente elevada. A defesa intransigente pelo direito à educação pública e de qualidade para todas as classes sociais, indistintamente, passa necessariamente pela ampliação deste limite até alcançar uma idade em que os jovens possam concluir todos os níveis de escolaridade, inclusive o superior.

A ênfase neste debate se faz premente no momento atual, face à retomada de valores conservadores que enaltecem o ingresso precoce no trabalho de filhos de classes subalternizadas (apenas para estas!) como possíveis alternativas para o contexto de crise. O trabalho infantil como uma possibilidade de ajuda na renda familiar, cada vez mais diminuída com a flexibilização nas relações de trabalho, ou

como caminho de superação da estagnação do desenvolvimento econômico do país, é em si um disparate. Além de ser uma afronta aos direitos das crianças e adolescentes, constitui-se em um argumento destituído de razão e fora da realidade. Na verdade, o alto índice de desocupados da população não justifica em nenhum sentido a necessidade do engajamento no labor precoce, sendo ainda previsível que contribua para o aumento da desocupação entre a população economicamente ativa.

Observamos que o PETI contempla a idade legalmente determinada pelas normas vigentes do país de forma atualizada, assim como apresenta uma relativa sintonia com os marcos progressistas, como a CF de 1988 e o ECA. No entanto, ainda é possível observar um viés conservador na sua fundamentação, orientado por preceitos neoliberais.

Evidenciamos na análise documental que não há nenhuma referência à condição de classe social em que se assenta a exploração do trabalho infantil. Embora os documentos norteadores ressaltem a ótica dos direitos, fazem isto de maneira abstrata. Sequer mencionam a relação de exploração entre classes e, assim, escamoteiam a realidade. Não se pode esquecer que o trabalho infantil é produto e motor da acumulação capitalista que, embora apresente alterações no seu quadro em função de determinadas conjunturas, tende a se perpetuar neste modo de produção já que é funcional ao capital. Para o PETI poder atuar no sentido de dirimir as contradições em que o fenômeno está fundado, precisa considerar o âmago das relações sociais que movem uma sociedade do tipo capitalista, notoriamente desconsiderado pelo Programa.

Outra constatação crucial levantada pela pesquisa, revelador do referencial ético-político em que o Programa se fundamenta, é que o mesmo nasce focalizado e assim permanece por todas as fases de sua implementação, evidenciando um alinhamento aos preceitos neoliberais desde a sua concepção. Na sua formulação inicial voltou-se apenas às piores formas de trabalho infantil em algumas regiões do país e, embora tenha se estendido posteriormente aos demais estados federativos do país, nunca alcançou a universalização, já que foi restrito às famílias com renda per capita familiar de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Com o seu desenho atual, iniciado a partir de 2013, não é diferente. Atualmente configurado como um conjunto de ações a serem desenvolvido pelos municípios, o Programa prevê, injustamente, como municípios

eleitos apenas aqueles a partir de um determinado número de casos de trabalho infantil, considerados como municípios de alta incidência.

Na forma em que está concebido, o Programa fere o princípio da prioridade absoluta, segundo o qual as políticas públicas devem se voltar prioritariamente ao segmento das crianças e adolescentes, sem exceção. Por se encontrarem em condição peculiar de desenvolvimento, a atenção social a estas pessoas é inadiável. Portanto, não deveria ter alta seletividade no alcance. Não é demais ressaltar que o trabalho infantil representa uma violação de direitos, com sérias repercussões na integridade física e psicossocial dos que o praticam. Os danos são em sua maioria irreversíveis e podem ser físicos, cognitivos, psicológicos e sociais que perduram até a fase adulta.

Compreendemos que o trabalho infantil não é condizente com o princípio da dignidade da pessoa humana ao retirar de crianças e adolescentes pobres, em sua grande maioria, o direito ao lúdico, ao descanso, ao convívio familiar e comunitário, bem como à dedicação aos estudos. Direitos, portanto, fundamentais. Assim, o PETI vem a ferir também este princípio e, por consequência, o da justiça social, nosso princípio norteador. Na mesma proporção em que concebemos as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, concebemos o Estado como principal responsável pela proteção social da população. Da forma em que está planejado, o Programa mais parece indicar que algumas situações de trabalho infantil, existentes nos municípios não contemplados, são aceitáveis.

Com o redesenho, o Programa fica constituído como um conjunto de ações denominadas Ações Estratégicas do Programa de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (AEPETI), divididas em cinco eixos, a saber: Informação e Mobilização nos territórios de incidência do trabalho infantil; Identificação de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil; Proteção Social para crianças e suas famílias; apoio e acompanhamento das ações de Defesa e Responsabilização; e Monitoramento das ações. Estas ações se propõem a acelerar o alcance dos objetivos do PETI, mediante uma rede de proteção no âmbito do SUAS e de outras políticas setoriais. São ações imprescindíveis e devem ser desenvolvidas pelo conjunto dos entes federados do país.

Acrescentamos, todavia, que as AEPETI, ainda que sejam significativos instrumentos de controle/identificação/conscientização no trato da questão,

representam ações pontuais que não alcançam a magnitude do fenômeno no país, tendo em vista sua dimensão e seu caráter estrutural.

Outrossim, na terceira dimensão desta pesquisa, referente à avaliação do desenho e engenharia do PETI, também pudemos identificar incongruências. Dentre seus elementos constitutivos, o critério de elegibilidade relativo ao cofinanciamento apresenta incoerências e inconsistências limitativas de sucesso, sendo o financiamento um dos mais importantes pilares na sustentabilidade de uma política pública por representar as condições materiais da sua existência. Ao adotar a seletividade apenas aos municípios com alta incidência de trabalho infantil, sua capacidade de êxito fica restringida para o alcance dos propósitos de prevenir e eliminar o trabalho infantil em todo o país.

Desta forma, os municípios excluídos, ou seja, aqueles que não foram contemplados com o repasse de verbas pelo governo federal, ficam sem suporte financeiro suficiente para desenvolver as ações estratégicas, acarretando efetivo prejuízo para uma parte significativa da população envolvida nesta prática pela falta das AEPTI. Ademais, o critério de permanência no Programa, ou seja, o prazo máximo estipulado para a disponibilização dos repasses, é igualmente restritivo ao êxito do Programa: após o termo de aceite e adesão dos municípios, o cofinanciamento é efetuado por até 3 anos apenas, tempo insuficiente para alcançar seu propósito.

A questão é ainda mais preocupante. Restam apenas alguns raros municípios que ainda recebem o saldo dos repasses de verbas (aos fundos municipais da assistência), e até o primeiro semestre do corrente ano, término desta pesquisa, não detectamos nenhum pronunciamento da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, responsável pela coordenação geral do PETI, que demonstre interesse na continuidade do Programa. Tal fato necessita ser eficazmente alarmado nos meios acadêmicos e fóruns de defesa de direitos das crianças e adolescentes, a fim de que o Programa não se extinga, mas, antes, seja revisto e ampliado.

Mister se faz ressaltar que o Ministério da Cidadania, ao qual o PETI encontra-se atualmente vinculado, foi formado através da fusão de importantes ministérios, embora de naturezas distintas (Ministério da Cultura, Ministério do Esporte, Ministério do Desenvolvimento Social, e parte do Ministério do Trabalho). Se comparado à gestão do governo federal anterior, em que todos os programas sociais eram coordenados por um órgão com status de ministério, o Ministério do Desenvolvimento

Social e Agrário (MDS), pode-se inferir, em certo sentido, que esse reordenamento indica uma perda de foco nos problemas sociais.

Como aspectos positivos do desenho do PETI, apontamos o modelo de gestão e o caráter intersetorial em que se configura com importante papel na articulação de ações. Quanto ao primeiro, previsto para ser executado de forma descentralizada e participativa, está em conformidade com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ambos de cunho progressista. O desenho, desta forma, caracteriza-se como democrático ao contemplar a participação popular mediante os conselhos de direitos, assim como os conselhos da assistência e das políticas setoriais, incluindo representantes do segmento de crianças e adolescentes. De fato, as políticas públicas devem ser previstas de modo a fortalecer as esferas públicas de participação da sociedade, assim como ampliá-las.

Da mesma maneira, a forma de gestão prevista no PETI, compartilhada entre as três instâncias governamentais, constitui-se em um componente positivo no sentido de aumentar as suas possibilidades de êxito. Ao adotar esse modelo, o Programa demonstra uma coerência e consistência ao seu propósito de prevenção e erradicação do trabalho infantil, que necessita efetivamente da soma de esforços entre as esferas, sem sobreposição de ações. De fato, as responsabilidades de cada ente federado estão bem delimitadas e com as necessárias articulações.

No que se refere à intersetorialidade, a maneira em que está desenhado é coerente e consistente para o enfrentamento da questão. Ao adquirir papel central de articulação das ações que possuem interface com a prevenção e a erradicação do trabalho infantil, no âmbito do SUAS e de outras políticas setoriais, considera o caráter multidimensional do fenômeno, além de reconhecer que não é papel unicamente da assistência responder pela proteção social. Realmente, a intersetorialidade é uma importante estratégia para a efetividade das políticas públicas e para a superação do caráter fragmentado em que historicamente se assentam.

Todavia, apesar de estar previsto para ser executado integrado às demais políticas públicas, não apresenta o entrelaçamento suficiente com programas de geração de trabalho e renda de forma a alcançar o principal determinante do trabalho infantil, a pobreza. Esta, igualmente, deve ser compreendida em uma perspectiva

estrutural, como uma das manifestações da questão social, decorrente de um padrão de desenvolvimento capitalista desigual e injusto.

Além da pobreza, a questão cultural tem peso significativo para a perpetuação do trabalho infantil. A partir da educação para o trabalho, a ideologia dominante propaga o labor precoce como natural e benéfico para a formação profissional, e por isso deve ser praticado pelos filhos das classes subalternizadas desde a mais tenra idade. Identificamos que o PETI considera este fator cultural a partir do seu eixo estratégico Informação e Mobilização, em que são realizadas atividades elucidativas das consequências danosas do trabalho precoce, quer seja mediante campanhas, quer seja em outras estratégias de sensibilizações junto à sociedade. É preciso considerar que a desnaturalização quanto ao fenômeno muito já se avançou no país a partir dos anos 1990, quando a questão adentrou a agenda pública e o Estado brasileiro congregou esforços neste sentido, inclusive com a implantação do PETI.

No entanto, a questão que se suscita é a seguinte: ante a flexibilização das relações trabalhistas e ao avanço de forças ultradireitistas no cenário nacional e internacional, não estariam as ideias conservadoras avançando com maior celeridade que estas atividades? Tem o PETI capacidade suficiente para se constituir em um freamento destas ideias? Os aspectos ideológicos que envolvem o trabalho infantil no mundo contemporâneo constituem-se em um ponto instigante que precisa ser aprofundado em pesquisas acadêmicas.

Face ao contexto atual, a tendência que se aponta no país é a de um amargo retrocesso com o incentivo ao trabalho infantil como resposta às crises contemporâneas. Inclusive, o chefe máximo do Executivo, o atual Presidente da República Jair Bolsonaro, já se pronunciou como favorável. Contrariamente, não compartilhamos a ideia de que o trabalho de crianças e adolescente deva reforçar a renda familiar, mas, antes, defendemos melhores condições de trabalho e renda para a população; da mesma forma, não coadunamos que o desenvolvimento de um país resulte do labor precoce, mas mediante investimentos na educação, tema que por sinal tem sido relegado pela atual gestão do governo federal.

Outrossim, identificamos alguns estudos que comprovam a relação do trabalho infantil e desempenho escolar, em que concluem que nos testes de proficiência aplicados no país, os jovens não trabalhadores precocemente obtiveram melhores rendimentos. Assim, o ciclo da pobreza tende a se perpetuar: o trabalho

infantil propicia a baixa escolaridade, e esta, por sua vez, dificulta o acesso ao mercado de trabalho e uma maior percepção de renda. Sem dúvidas, este é um dos aspectos mais perversos do trabalho infantil. Além de usurpar o direito à infância, ainda diminui as possibilidades de ocupar melhores postos de trabalho nesta já acirrada competitividade.

Concluimos que o PETI, além das incoerências expostas e dos aspectos positivos na sua concepção e desenho, não alcança a magnitude do fenômeno, que requer políticas públicas integradas para além de suas AEPETI. Requer a implementação efetiva da educação em tempo integral. Requer, sobretudo, políticas macroeconômicas de geração de trabalho e redistribuição de renda para as classes subalternizadas, vez que o trabalho de crianças e adolescentes constitui um aspecto particular da exploração do trabalho no mundo contemporâneo. Requer, enfim, a efetiva priorização na proteção social de crianças e adolescentes como determinada no nosso marco jurídico.

Um dos maiores desafios do Programa, portanto, consiste no debate crítico de suas ações e na inserção da família no mercado de trabalho e ainda dos próprios egressos do PETI quando atingiram a idade adulta.

Por fim, gostaríamos de salientar que a adoção do método materialismo histórico-dialético foi determinante para a apropriação do fenômeno, resultante das contradições da relação capital-trabalho, assim como para entender os fundamentos das políticas públicas. Só a partir desta compreensão é que pudemos nos debruçar sobre o PETI na sua complexidade.

Ainda que o escopo das políticas sociais pouco interfira para a superação do modo de produção capitalista, cerne das desigualdades sociais, um programa federal de grande alcance como o PETI, já disseminado na maioria dos municípios do país, pode contribuir significativamente na diminuição do quadro do trabalho infantil (embora não possa erradicá-lo nas sociedades do capital), contanto que esteja atrelado a políticas estruturantes como educação, geração de trabalho e renda, reforma agrária e saúde. Afinal, no mundo contemporâneo, as políticas públicas constituem importantes mecanismos de acesso a bens e serviços, como uma mínima devolutiva às classes subalternizadas do que lhes é usurpado na produção da riqueza socialmente construída.

REFERÊNCIAS

ALBERTO, M. F. P. **As dimensões subjetivas do trabalho precoce de meninos e meninas em condição de rua em João Pessoa**. 2002. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

ALBERTO, M. F. P.; NUNES, T. S.; CAVALCANTE, C. P.; SANTOS, D. P. **O trabalho infantil doméstico em João Pessoa-PB: um diagnóstico rápido à luz das piores formas de trabalho infantil**. Brasília: OIT, 2005.

ALENCASTRO, L. F. A Abolição da escravatura 1988 foi votada pelas elites evitando a reforma agrária, diz historiador. Entrevista a Amanda Rossi. **BBC News**, Brasil. 2018. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44091474>. Acesso 10 ago 2018.

ANTUNES, R. A era da informatização e a época da informalização: riqueza e miséria do trabalho no Brasil. In: **Riqueza e miséria do Trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 15-26.

_____. O que temos para comemorar? **Folha de São Paulo**. São Paulo: 01 de maio de 2008. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0105200809.htm> Acesso 03 ago. 2017.

_____. **Os Sentidos do Trabalho**: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2.ed., 2000.

ANTUNES, R.; ALVES, G. A. P. As mutações do trabalho na era da mundialização do capital. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004. Disponível em: www.cedes.unicamp.br Acesso em 09 de. 2018.

ARAÚJO, C. C. **Assistência social e clientelismo**: ruptura entre o teórico-conceitual e a construção de um direito social. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, 2001.

ARIÈS, P. **A história social da infância e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2006.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p.29-39.

_____. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Orgs.) **Tendências e Perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001. p. 43-56.

BARBOSA, J.; FONTENELE, V. A exploração da mão de obra infantil e seu impacto na sociedade. **Diálogo Jurídico**, v. 3, p. 307-320, 2010.

BEHRING, E. R. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. (Org.). **Trabalho e seguridade social**: percursos e dilemas. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

BIDARRA, Z. S.; OLIVEIRA, L. V. N. Infância e adolescência: o processo de reconhecimento e de garantia de direitos fundamentais. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez. Jun/2007. Ano XXIX. N.94. p.154-175.

BLUM, D. A. **O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) no município de Ponta Grossa-PR**: uma avaliação sobre a política pública ao enfrentamento do trabalho infantil. 2012, 145 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Universidade de Ponta Grossa, 2012.

BOSCHETTI, I. O SUAS e a Seguridade Social. In Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome MDS. **Caderno de estudos — desenvolvimento social em**

debate. (Suplemento - Textos para V Conferência Nacional de Assistência Social). Brasília, n. 2, dez. 2005, p.10-15.

BOSCHETTI, I.; TEIXEIRA, S. O. Seletividade e focalização da política de assistência social no Brasil. Surá, San José, n. 88, nov. 2013. Disponível em: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-081.pdf> Acesso 10 fev. 2019.

BOTTO, C. O desencantamento da criança entre a renascença e o século das luzes. In: FREITAS, M. C.; KUHLMANN JR., M. (Org.). **Os intelectuais na história da infância**. São Paulo: Cortez, 2002.

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

_____. 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.

_____. 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: 10 mar. 2018.

_____. Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. 2004.

_____. 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. 2006.

_____. 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: 15 jan. 2019.

_____. 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: 06 maio 2019.

_____. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS, aprovada pela Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, do CNAS. Brasília, 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), 2013a.

_____. Resolução Nº 10, de 15 de abril de 2014. Altera a Resolução nº 8, de 18 de abril de 2013 do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS com vistas a estabelecer critérios para o cofinanciamento de 2014 do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Brasília, 2014.

CARNEIRO, A.M. F; SILVA, M.O.S. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) no Maranhão: possíveis impactos. **Revista de Políticas Públicas**, vol. 7, nº 1, 2003. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3729/1769> Acesso em: 8 mar. 2019.

CARVALHO, M. C. B. A política de assistência no Brasil: dilemas na conquista da sua legitimidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez. Ano 21, n. 62, p. 144-154, 2000.

_____. O combate ao trabalho infantil na voz e na agenda da sociedade e do estado brasileiro. In: ARREGUI, C. C. **Erradicação do trabalho infantil**. São Paulo: Finep, 2000a.

CARVALHO, L. F. M de. **A política de assistência social em Teresina e a proteção social às famílias inseridas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI**. 2008. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Piauí. Teresina – PI, 2008.

CARVALHO, I. M. M. de; ALMEIDA, P. H. de. Família e Proteção Social. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v.17, p. 109-122, 2003.

CERQUEIRA FILHO, G. A Questão social no Brasil: crítica ao discurso político, Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, Coleção "Retratos do Brasil" v. 162, 1982.

COSTA, A. C. G. da. Trabalho Infantil: Problema ou Solução? Organização Internacional do Trabalho – OIT. 1994.

_____. Família como questão social no Brasil. In: KALOUSTIAN, S. M. **Família brasileira: a base de tudo**. 3ª ed., Brasília: Cortez, 1998.

COUTINHO, C. N. O Estado Brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: **Contra a Corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo, 2008. p.173-200.

_____. **Cultura e sociedade no Brasil**: ensaios sobre ideias e formas. 3ª ed. Rio de Janeiro: D P & A, 2005.

DEL PRIORE, M. (Org.) **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto. 1999.

_____. A criança negra no Brasil. In JACÓ-VILELA, A. M.; SATO, L., (Orgs). **Diálogos em Psicologia Social** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2012. p. 232- 253.

DAGNINO, E. Para retomar a reinvenção democrática: qual cidadania, qual participação? Fórum Social Nordestino, Recife, 24 a 27 de novembro de 2004 disponível em https://ibase.br/userimages/evelina_dagnino_port.pdf. Acesso em: 17 dez. 2018.

DRAIBE, S. M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **ANPOCS- Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: Vértice, 1989.

_____. **Brasil, a proteção social após 20 anos de experimentação reformista**. Políticas Públicas: proteção e emancipação, 2002. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp10.htm>> Acesso em 18 ago 2018.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008.

FALEIROS, V. P. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta Continuada a Distância, 2000, p. 43-55.

_____. A Reforma do Estado no período FHC e as propostas no governo Lula. In _____ et al. **A era FHC e o governo Lula**: transição? Brasília, Inesc, 2003.

FERREIRA, E. S. **Trabalho infantil**: história e situação atual. Canoas: Ed. Ulbra, 2001.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-197, set./dez. 1986. Disponível em: <http://www.josenorberto.com.br/ac-2007-38.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

FONSECA, L. S. Trabalho infanto-juvenil e formação humana: limites na potência ontológica e banalização do sujeito de direitos. **Trabalho, Educação e Saúde**. Rio de Janeiro, vol. 8. N1, p.137-153.mar/jun. 2010.

FNPETI- FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL. A Atuação do Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) no Brasil. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.fnpeti.org.br/arquivos//biblioteca/861ad14949e2cab3bddf41239adf813a.pdf> Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. O que é o Fórum Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil. Disponível em: <<http://www.fnpeti.org.br/quem-somos/o-que-e-o-forum>>. Acesso em: 02 de maio de 2018.

_____. Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador. Ministério do Trabalho e Emprego, Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil. Brasília: 2004. Disponível em: <http://www.fnpeti.org.br/arquivos/biblioteca/9d7053b2c2c8cec47d06059f8dd828e4.pdf> Acesso em 15 fev. 2019.

_____. Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador. Ministério do Trabalho e Emprego, Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, 2. ed. Brasília: 2011.

_____. 2016. **Nota explicativa sobre dados de trabalho infantil da Pnad Contínua 2016**. Brasília: 2016. Disponível em: <http://www.fnpeti.org.br/noticia/1840-nota-explicativa-sobre-os-dados-de-trabalho-infantil-da-pnad-continua-2016.html> Acesso em: 8 jan. 2019.

_____. Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador. 3. ed. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, 2018.

FUNDAÇÃO ABRINQ. Cenário Empresa Amiga da Criança. Fundação Abrinq pelos direitos da criança e do adolescente. São Paulo, 52 pp., 2018.

GOHN, M.G. M. Movimentos Sociais na Contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, Minas Gerais, v. 16, n. 47, p. 333-335, maio/ago. 2011.

GRAMSCI, A. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**, vol.3. Tradução de Carlos Nélson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

HARVEY, David. **O Enigma do Capital**: e as crises do capitalismo. Tradução de João Alexandre Peschanski, São Paulo: Boitempo, 2011.

HELLER, A. **Teoría de las necesidades en Marx**: Barcelona: Ed. Península, 1978.

IAMAMOTO, M. V. A Questão social no capitalismo. **Revista Temporalis** -Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Brasília, v. 2, n. 3, p. 9-32, jan./jun. 2001.

_____. **O Serviço Social na contemporaneidade**: dimensões históricas, teóricas e ético-políticas. Fortaleza, CRESS –CE, Debate n. 6, 1997.

_____. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional .23 ed. São Paulo, Cortez, 2012.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo, Cortez, 1983.

IANNONE, R. A. **A Revolução Industrial**. Ed. Moderna, 1992.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro, 2000.

_____. **Censo demográfico 2010**: características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro, 2010.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013:** Síntese dos Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/>>. Acesso em: 06 de. 2018.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2014:** Síntese dos Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, 2014. Disponível: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2014/>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015:** Síntese dos Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, 2015.

KASSOUF, A. L. O que conhecemos sobre trabalho infantil? Nova Economia, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 323-350, 2007.

LIBERATI, W.D.; DIAS, F. M. D. **Trabalho Infantil**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2006.

LIMA, T.M. **O trabalho infantil:** concepções e estratégias de enfrentamento. São Luís: UFMA. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas. 2001.

LIRA, T.S.V. **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.

LOBATO, L.V.C. **Políticas sociais e modelos de bem-estar social:** fragilidades do caso brasileiro. Revista Saúde Debate. Rio de Janeiro, v. 40, n. especial, p. 87-97, dez 2016. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/sdeb/2016.v40nspe/87-97> Acesso em: 18 abril 2019.

LOURENÇO, E. A. S. Trabalho de crianças e adolescentes: desafios para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e para o trabalho profissional do Serviço

Social. **Revista Temporalis** – Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Brasília, ano 13, n. 26, p. 1199-151, jul./dez. 2013.

MARCONI, M.A. **Metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARIN, J. O. B. **Trabalho infantil**: necessidade, valor e exclusão social. Goiânia: Editora UFG, 2006.

MARIN, J. O. B.; SCHNEIDER, S.; VENDRUSCOLO, R.; SILVA, C. B. de C. O problema do trabalho infantil na agricultura familiar: o caso da produção de tabaco em Agudo-RS. In: **Revista de Economia e Sociologia Rural**, dez. 2012, vol.50 (4), pp 763-786.

MARINGONI, G. Anos 1980, década perdida ou ganha? **Desafios do Desenvolvimento**. Ano 9. Edição 72 – Brasília, DF: IPEA. 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2759:catid=28&Itemid=23 Acesso em: 7 out.2018.

_____. A longa jornada dos direitos trabalhistas. **IPEA, Desafios do Desenvolvimento**. Ano 10. Edição 76. Brasília :2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2909:catid=28&Itemid=23 Acesso em: 3 nov. 2018.

MARX, K. **Manuscritos econômicos e filosóficos**. São Paulo: editora Martin Claret, 2005.

_____. **O capital: crítica da economia política**. O processo de produção do Capital. Volume 1, livro primeiro. Tomo 1 e 2. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Economistas).

MELO, M. A. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, E. M. (Org.) **Avaliação de políticas sociais**: Uma questão em debate. São Paulo: Cortez/ Instituto de Estudos Especiais, 1998, p. 11-28.

MENDES, R. Educação integral: uma das formas de acabar o trabalho infantil. Entrevista, **Revista Anamatra**. Ano XXIII, vol. 62, n. 2, p. 6-11, 2011.

MESTRINER, M.L. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2005.

MINAYO, M.C. de S. (Org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINHARRO, E. R. S. **A criança e o adolescente no direito do trabalho**. São Paulo: Ltr, 2003.

MDS- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Brasília, DF: MDS, Conselho Nacional de Assistência Social. 2009.

_____. **Orientações Técnicas para a Gestão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil**. Brasília, DF: 2010.

_____. **Perguntas e respostas: o redesenho do Programa de Erradicação do trabalho Infantil**. 2ª versão. Brasília, DF: 2014.

_____. **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. Brasília, DF: 2014 a.

_____. **Comissão Integestores**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2016). Brasília, DF: 2016. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/comissoes-intergestores> Acesso 20 jan. 2019.

_____. **Perguntas frequentes: Serviço de Convivência e de Fortalecimento de Vínculos**. Brasília, DF: 2016 a.

_____. **PORTARIA Nº 318, de 12 de dezembro de 2016.** Estabelece normas gerais para o funcionamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI. Brasília, DF: 2016b.

_____. **Caderno de Orientações Técnicas para o Aperfeiçoamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.** Brasília, DF: 2018.

MONTAÑO, C. **A natureza do serviço social:** um ensaio sobre sua gênese, a especificidade e sua reprodução. São Paulo: Cortez, 2007.

MOTA, A. E. (Org). **O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade** / 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NASCIMENTO, A. M. **Curso de Direito do Trabalho.** São Paulo: Saraiva, 11^a ed., 1995.

NASCIMENTO, G. A. F. **A Educação e o Trabalho do Adolescente.** Curitiba: Juruá, 2004.

NASCIMENTO, E.; COSTA, R. **Indígenas e trabalho infantil:** da fronteira étnico-cultural à perspectiva de uma ação institucional diferenciada no Brasil. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 23. p. 129-158, 2015.

NETTO, J.P. Cinco notas a propósito da “Questão Social”. **Revista Temporalis**/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, n.3, Brasília: ABEPSS. Grafile, 2001.

OIT- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Sobre a proibição das piores formas de trabalho Infantil e Ação imediata para sua eliminação.** Brasília, DF: 1999. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/content/sobre-proibicao-das-piores-formas-de-trabalho-infantil-e-acao-imediata-para-sua-eliminacao>. Acesso em: 24/02/2014.

_____. Os 10 Anos do IPEC no Brasil. Boas práticas de Combate ao Trabalho Infantil. A Atuação do Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) no Brasil. Brasília, DF: 2002. 198 p.

_____. Medir o progresso na Luta contra o Trabalho Infantil: estimativas e tendências mundiais 2000-2012. Bureau Internacional do Trabalho; Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) - Genebra: 2013. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--ipec/documents/publication/wcms_221799.pdf> Acesso em 12 nov 2018.

OLIVEIRA, F. Há vias abertas para a América Latina? In: **Nova hegemonia Mundial:** alternativas de mudança e movimentos sociais. Boron, Atílio A. (Org). Buenos Aires: Clacso, 2005. p. 111-118.

_____. **Os direitos do antivalor:** a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

_____. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política. In: OLIVEIRA, F. & PAOLI, M.C. (Orgs.) **Os sentidos da democracia:** políticas de dissenso e hegemonia global. 2ª ed. Petrópolis; RJ: Vozes, Brasília: NEDIC, 1999, p. 55-81.

ONU- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Trabalho infantil:** uma agenda rumo ao cumprimento das metas de erradicação. Brasília, DF: 2015. Disponível em https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/06/Trabalho-infantil_final.pdf Acesso em: 3 out. 2018.

_____. **Transformando Nosso Mundo:** a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Brasília, DF: 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em 9 set. 2018.

PADILHA, M. D. **Criança não deve trabalhar**: a análise sobre o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e repercussão na sociabilidade das famílias participantes. Recife: Editora da UFPE, 2006.

_____. O trabalho Infantil/ Exploração do trabalho infantil no Brasil. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2009. Maranhão. **Anais...** Maranhão: UFMA, 2009.

_____. Assistência Social, Trabalho Infantil e Família. In MOTA, A.E. (Org). **O Mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 201-224.

PAES DE BARROS, R. et al. **Pobreza e política social**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. Cadernos Adenauer, vol. 1.

PAIVA, B. A. **A política de financiamento da assistência social**: a imprecisa tradução da LOAS. 2003. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

PAGANINI, J. **O trabalho infantil no Brasil**: uma história de exploração e sofrimento. Amicus Curiae v. 5, n. 5, p. 1-11, 2011.

PEREIRA, C. P. **Proteção social no capitalismo**: Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes. 2013. Tese (Doutorado em Política Social), Universidade de Brasília, Brasília.

PEREIRA, T. S. **Direito da Criança e do Adolescente**: uma proposta interdisciplinar. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar. 2008.

PEREIRA, P.A.P. Estado, sociedade civil e esfera pública. In: **Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CEFESS/ABESS, 2009, p.285-300.2009. Disponível em <http://cressrn.org.br/files/arquivos/8jWy8e5p39eA46R2v6H9.pdf> . Acesso 18 mar. 2019.

_____. **Necessidades humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.º 112. São Paulo: Cortez. Out/dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/07.pdf> . Acesso 02 mar. 2019.

PEREIRA, M.E.F.D.; SOUSA, S.M.P.S; VIEIRA, M.C. O processo de gestão do programa Bolsa Família. In SILVA, M.O.S. et al. **O Bolsa Família:** verso e reverso. Campinas, Papel Social, 2016.

POCHMANN, M. [Entrevista]. Pochmann recomenda aumento de idade mínima para trabalhar. 2000. Disponível em <https://reporterbrasil.org.br/2010/03/pochmann-recomenda-aumento-de-idade-minima-para-trabalhar/> Acesso 22 set. 2018.

_____. **Trabalho e formação.** Educ. Real, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 491-508, maio/ago. 2012. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/28154/1/S2175-62362012000200009.pdf> . Acesso 10 out. 2018.

RAICHELIS, R. **Gestão pública e a questão social na grande cidade.** São Paulo: Lua Nova. 2006. p.13-48. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/ln/n69/a03n69.pdf> . Acesso 24 abr. 2019.

_____. **Esfera pública e conselhos de assistência social:** caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1999.

------. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um Desafio a Ser Enfrentado pela Sociedade Civil. In: MOTA, A. E. et al. (Eds.). **Serviço Social e Saúde:** Formação e Trabalho Profissional. São Paulo/SP: Cortez, 2006.

RAICHELIS, R., SOTO, S. F., TRIPIANA, J. D. O trabalho como categoria central e a divisão sociotécnica do trabalho institucional nas políticas sociais. In SILVA, O. S.

(Coord.). **O mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina.** São Paulo: Cortez, 2016.

RAMALHO, H. M. de B; MESQUITA, S. P. de. Determinantes do trabalho infantil no Brasil urbano: uma análise por dados em painel 2001-2009. **Economia Aplicada**. vol.17, no.2. Ribeirão Preto. Apr./June 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502013000200002&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso 06 ago. 2018.

RAMOS, F.P. A história trágico-marítima das crianças nas embarcações portuguesas do século XVI. In DEL PRIORE, M. História das crianças no Brasil. São Paulo: Contexto, 1999, pp 19-54.

RODRIGUES, M.R.G.O **combate ao trabalho infantil no estado do Pará: o redesenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e a sua efetividade.** 197 f. 2015.Dissertação de mestrado. Mestrado em Direitos humanos e Políticas Públicas. Centro Universitário do Pará. 2015.

RUA, M. das G. 2007 Avaliação da integração do programa de erradicação do trabalho infantil ao programa bolsa família- Revista do Serviço Público (RSP) N. 58. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) **Revista do Serviço Público**. N. 58 (4): 417-450 Out/Dez. Brasília, DF.2007.

SADA, J. **Trabalho infantil impede que direitos humanos fundamentais sejam garantidos.** 30 de novembro de 2016. Disponível em: <http://fundacaotelefonica.org.br/promenino/trabalho infantil/noticia/trabalho-infantil-impede-que-direitos-humanos-fundamentais-sejam-garantidos/>. Acesso 10 out. 2018.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e Justiça: A política social na ordem brasileira,** Rio de Janeiro: Ed. Campos, 1987.

SIMIONATTO, I. As expressões ideoculturais da crise capitalista na atualidade e sua influência teórico-política. In: **Serviço Social: Direitos sociais e competências profissionais.** Módulo da especialização da UNB, Brasília, 2009, p.1-21.

SILVA, M. I. C. **Infância perdida, direitos negados**: a persistência do trabalho infantil através da ideologia da educação pelo trabalho. 2010. Tese (Doutorado em Serviço Social), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

SILVA, M. L. de O. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Menores: descontinuidades e continuidades. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 83, p. 30-48, set. 2005.

SILVA, M. O. S.; YASBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. **A Política Brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, M. O. S. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: _____. **Pesquisa Avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. 2ª ed. São Paulo: Veras Editora, 2013.

_____. (Org). **O Mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2016.

_____. **Pesquisa avaliativa**: aspectos teóricos-metodológicos. 2. ed. São Paulo: Veras, 2013.

SILVA, M.O.S.; CARNEIRO, A.M.F. O programa de erradicação do trabalho infantil (PETI) no Maranhão: possíveis impactos. **Revista de políticas públicas**. UFMA, São Luís, MA. 2005.

SILVA, M.O.S.; LIMA, V. F.S. de A. O Bolsa Família no Brasil: problematizando a transferência de renda condicionada focalizada em famílias pobres no contexto da América Latina. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís, MA, vol. 16, número especial, p.231-243, 2012.

SILVA, M.O.S.; LIMA, V. F.S. de A. Antecedentes e contextualização: trajetória de desenvolvimento do Bolsa Família. In: SILVA, M.O. da S. et al. **O Bolsa Família: verso e reverso**. Campinas, Papel Social, 2016.

SILVA, M.O.S.; YASBEK, M. C.; COUTO, B.R. Pobreza como categoria teórica e análise das matrizes que fundamentam o desenho e implementação dos PTRC. In SILVA, M. O.S. (coord.). **O mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina**: estudo comparado de programas de transferências de renda no Brasil, Argentina e Uruguai. São Paulo: Cortez, 2016.

SILVA, S. V. M. Trabalho infantil: aspectos sociais, históricos e legais. **Revista Olhares Plurais**, v.1, n 1, 2009. Disponível em <http://revista.seune.edu.br/index.php/op/article/viewFile/6/6> acesso em 15.out.2018 Acesso 06 set. 2018.

SILVEIRA, J. I. Sistema único de Assistência Social: institucionalidade e práticas. In: BATTINI, O. (Org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras; Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

_____. Assistência Social em risco: conservadorismo e luta por direitos. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez. N 130, p.487-506. Set/dez 2017.

SOTO, S. F.; LIMA, V. F. S. A.; TRIPIANA, J. D. Transformações do sistema social de proteção no contexto latino-americano e antecedentes políticos e institucionais dos programas de transferência de renda continuada (PTRC). In SILVA, M.O. S. (Org). **O Mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2016.

SOUZA, L. M. A agenda e as agendas no Brasil. **Cronos**. Natal, v. 7, n.1, p. 79-101, 2006.

SOUZA, I. F. de. **O reordenamento do programa de erradicação do trabalho infantil (PETI)**: estratégias para concretização de políticas públicas socioassistenciais

para crianças e adolescentes no Brasil Tese (Doutorado em Direito), Universidade de Santa Cruz do Sul- Santa Cruz do Sul, 2016.

SPOSATI, A. de O. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** – RBDC n. 10 – jul./dez. 2007. Disponível em: <http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/218/211>. Acesso 4 dez. 2018.

SPOSATI, A. O. et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço, Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 87, ano XXVI, p.96-122, 2006.

_____. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social e Sociedade** nº 116. São Paulo: Cortez. out/dez 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n116/05.pdf> Acesso 06 jan. 2019.

_____. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Katálisis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, jan. /jun. 2011.

TAVARES, G. de C. O financiamento e os fundos de Assistência Social no SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de estudos — desenvolvimento social em debate** (Suplemento - Textos para V Conferência Nacional de Assistência Social) Brasília, n. 2, dez. 2005. p. 22-26.

TEIXEIRA, M. S. Família na Política da Assistência Social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís, v. 13, n. 2, p. 255-264 jul./dez. 2009.

Disponível em <http://www.periodicos eletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/4769> Acesso 07 abr. 2019.

TELLES, V. S. Cultura da dádiva, avesso da cidadania. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, n. 25, ano 9, jun 1994, p. 45-47.

_____. Direitos sociais: afinal do que se trata? **Revistas Usp** (37) 34-45, São Paulo, mar/mai. 1998.

_____. Questão Social: afinal do que se trata? **São Paulo em Perspectiva**, vol. 10, n. 4, out-dez/1996. p. 85-95.

VASCONCELOS, M.G. de O. Estado e Políticas Sociais: breve análise da Assistência Social e seu trajeto histórico de pouca contribuição para a emancipação humana. **Anais...** VI Seminário Internacional de Política Sociais. p.715-721. V Brasília, UnB, 2017a .Disponível em:

https://drive.google.com/file/d/0BxONQF4HSQeySGRrTzZyOG9nUVpDZ3VIRklyY0xhX0VOVTJN/view_ Acesso 12 jan. 2019

_____. Impasses históricos da Política da Assistência Social: algumas retóricas falaciosas utilizadas em sua prática. JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2009. **Anais...** Maranhão: UFMA, 2017. Disponível em

<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo14/impasseshistoricosdapoliticaaasistenciasocialalgumasretoricasfalaciosasutilizadasemsuapratica.pdf> Acesso 15 jan. 2019.

VIEIRA, A. L. Trabalho infantil registra queda de 19,8% em 2015, aponta estudo do PNAD. 2016. Disponível em <https://www.chegadetrabalho infantil.org.br/noticias/materias/trabalho-infantil-registra-queda-de-198-em-2015-aponta-pnad/> Publicado em 25/11/2016. Acesso 12 jan 2019.

WOOD, E. M. **O império do capital**. São Paulo: Boitempo, 2014.

YASBEK, M. C. Assistência Social Brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio. **Cadernos ABONG**. São Paulo: Cortez, 2001, pp 39-54.

YASBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. In: **Serviço Social e Sociedade**. n.110, São Paulo, abr/jun 2012 Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000200005 Acesso 4 mar. 2019.

YASBEK, M.C. **Classes Subalternas e Assistência Social**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.