

## ESTADO BRASILEIRO E A QUESTÃO DO TRABALHO INFANTIL: ENSAIO SOCIO-HISTÓRICO

*BRAZILIAN GOVERNMENT AND THE QUESTION OF CHILD LABOR: A SOCIOHISTORICAL STUDY*

*ESTADO BRASILEÑO Y LA CUESTIÓN DEL TRABAJO INFANTIL: ENSAYO SOCIAL E HISTÓRICO*

FERNANDA KALLYNE RÊGO DE OLIVEIRA MORAIS<sup>1</sup>

MARIA DE NAZARÉ DE OLIVEIRA FRAGA<sup>2</sup>

*Analisar o trabalho infantil não é tarefa simples tendo em vista a complexidade dessa questão. São objetivos deste trabalho: resgatar como a criança e o adolescente foram tratados historicamente; apontar os avanços da legislação brasileira voltada para esse segmento, com ênfase no trabalho infantil. Foi feito resgate histórico das políticas públicas analisando-as à luz dos paradigmas que lhes serviram de suporte. Concluímos que, no momento atual, convivem práticas vinculadas a paradigmas distintos na abordagem da questão, que houve avanços no campo do discurso e que a temática do trabalho infantil foi inserida na agenda das políticas públicas do Brasil, ainda que de forma tímida. Embora não faltem instrumentos legais, os Conselhos dos Direitos e os Conselhos Tutelares devem definir estratégias que tragam impactos positivos para as crianças e jovens brasileiros que ainda trabalham.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas públicas; Criança; Adolescente; Trabalho de menores.

*To analyze child labor is not an easy task due to the complexity of this question. This study aims: to analyze how children and adolescents have been treated historically; point out the advances in Brazilian Laws concerning this segment, focusing on the child labor. One analyzed historically the public policies on the light of the paradigms that supported them. We concluded that, nowadays, there are attitudes linked to different paradigms of the question's approach, that there have been advances in the discourse area and that the theme child labor was inserted in Brazil's public policies agenda, although in a weak way. Even though there are legal instruments, the Right Councils and Tutelary Councils must define strategies that bring positive impacts for Brazilian children and adolescents who still work.*

**KEYWORDS:** Public policies; Child; Adolescent; Child labor.

*Analizar el trabajo infantil no es una tarea fácil debido a la complejidad de esa cuestión. Son objetivos de este trabajo: rescatar cómo el niño y el adolescente fueron tratados históricamente; señalar los avances de la legislación brasileña direccionada a ese segmento, con énfasis en el trabajo infantil. Se hizo un rescate histórico de las políticas públicas analizándolas bajo el punto vista de los paradigmas que les sirvieron de apoyo. Concluimos que, en la actualidad, conviven prácticas vinculadas a paradigmas distintos al plantearse dicha cuestión; que hubo avances en el campo del discurso y que la temática del trabajo infantil fue encuadrada en la agenda de las políticas públicas de Brasil, aunque de manera leve. A pesar de que no falten elementos legales, los Consejos de los Derechos y los Consejos Tutelares deben definir estrategias que aporten impactos positivos para los niños y jóvenes brasileños que todavía trabajan.*

**PALABRAS CLAVE:** Políticas Públicas; Niño; Adolescente; Trabajo de menores.

<sup>1</sup> Graduada em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Especialista em Políticas Sociais. Aluna do Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará. Rua Antônio Costa Filho, 192 – Bairro: Doze anos. Cep: 59605-420 – Mossoró/RN. E-mail: fernanda.kallyne@terra.com.br

<sup>2</sup> Enfermeira, doutora em enfermagem; Docente do Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará; líder do Grupo de Pesquisa sobre Políticas e Práticas de Saúde; Rua Conselheiro Tristão, 900/1301, CEP 60 050 100, Fortaleza-CE; mnofraga@ufc.br.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, somos testemunhas de que há uma mobilização crescente em torno das questões diretamente relacionadas aos direitos da criança e do adolescente. A prova mais palpável dessa mobilização é a realização de fóruns, debates e campanhas acerca dessa temática. Essa mobilização, porém, gerará pouco impacto se a problemática não for abordada em diversas frentes, tendo em vista sua complexidade.

Para além da elaboração e regulamentação de leis pertinentes, outras questões necessitam ser abordadas, a exemplo das concepções e paradigmas predominantes no trato da criança e do adolescente e dos desequilíbrios econômicos e sociais que os envolvem e a suas famílias.

Como as políticas de combate ao trabalho infantil constituem tema de nosso interesse, temos estado às voltas com reflexões relativas ao grande desafio que é combater a pobreza, a exclusão e as desigualdades sociais presentes em nosso país. Outro desafio é avaliar e monitorar políticas e programas voltados para tal fim. Temos o entendimento de que tal desafio requer congregação toda a sociedade, os governos, as famílias, as comunidades para que juntos encontrem a via efetiva que conduza ao impacto positivo, para que cada criança e adolescente tenha o direito de dedicar-se a atividades que promovam o desenvolvimento pleno de suas potencialidades.

Tendo o convencimento de que, a despeito da urgência da situação, sua superação só virá em médio prazo, coerentes com nosso interesse, elegemos como tarefa intermediária proceder a uma maior aproximação com o problema, com ênfase no trabalho infantil.

Assim é que nos propusemos a realizar a reflexão que se consubstancia no presente texto e tem como objetivos: fazer um resgate histórico sobre o modo como a criança e o adolescente foram tratados historicamente pelo Estado brasileiro desde o Século XVIII a até a primeira década do Século XXI; apontar os avanços da legislação brasileira voltada para esse segmento.

A reflexão a que nos propomos é oportuna e relevante, tendo em vista que em nosso país tem havido o predomínio de concepções assistencialistas, correcionais

e reformistas de abordagem à criança e ao adolescente, concepções essas incapazes de dar conta do atual momento político de construção da cidadania e da inclusão social em nosso país. Ressaltamos que a realidade do trabalho infantil desafia tanto as famílias quanto a sociedade em geral, já que traz inúmeros prejuízos ao desenvolvimento das crianças e à sua futura inserção social como adultos plenamente produtivos e autônomos<sup>1-2</sup>.

Também é pertinente proceder a esta reflexão no momento em que o atual governo federal busca avançar para um patamar superior de enfrentamento das desigualdades sociais<sup>3</sup>. Os esforços nessa direção são operacionalizados através de medidas como a política de cotas para acesso de minorias ao ensino público superior, a política de segurança alimentar, programas de micro-crédito e diversos outros programas, a exemplo do Bolsa-Família, que têm com um dos principais propósitos possibilitar a inserção social de estratos sociais menos favorecidos.

## 2. MÉTODO

O texto caracteriza-se como um ensaio sócio-histórico, construído em uma perspectiva que associa informações históricas e o olhar sociológico sobre a temática anunciada.

Inicialmente fazemos referência a fatos históricos mundiais e também pontuamos alguns aspectos sobre como, no Brasil, vêm sendo tratadas as crianças e adolescentes. Na seqüência, abordamos as políticas públicas, desde o momento em que se inicia a tentativa de normalizar o trabalho infantil até chegar ao momento atual, apreciando de que forma o trabalho está inserido na conjuntura histórica das crianças e adolescentes.

Como suporte à reflexão recorreremos às noções de higienismo, assistencialismo e reformismo presentes na forma como o Brasil tem abordado a questão das crianças e adolescentes.

Também recorreremos às noções de cidadania e de inclusão social para apreciar em que medida se fazem presentes os princípios de promoção, controle, vigilância e defesa, anunciados como centrais no sistema atual de atenção a esse segmento.

Tomamos a inclusão social como processo composto de transformações pequenas e grandes, nos ambientes físicos e na mentalidade das pessoas, para que a sociedade possa se preparar para incluir em seu seio todas as pessoas<sup>4</sup>.

## **O ESTADO E SUA RELAÇÃO COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES: POLÍTICAS PÚBLICAS EM DESTAQUE**

Tratar de uma categoria de sujeitos que pouco foram vistos como indivíduos em desenvolvimento e crescimento torna-se complexo, considerando que a própria construção dos conceitos de criança e de adolescente é difícil de ser abordada.

Alguns registros mais antigos, quando comparados a outros contemporâneos, mostram que a criança foi concebida e conseqüentemente tratada de maneira diferente em distintos lugares e momentos da história. Há uma perspectiva de desvalorização ou desconhecimento dela como ser em formação que só recentemente vem se modificando.

Na sociedade patriarcal descobre-se um círculo vicioso. Ou seja, alguém sempre deveria estar submetido a alguém. Ser criança em qualquer situação significava estar em algum elo da cadeia agressor/agredido e entendida como anjo, demônio, parceiro de folguedo do senhor, senhor do folguedo do escravo etc.

Por isso a atitude de adoração em relação ao menino ocorria até antes dele chegar à idade teológica da razão. Dos seis ou sete anos aos dez ele era tido como uma criatura má. Já não comia na mesa, nem participava de modo nenhum da conversa de gente grande. Era fartaemente castigado por uma sociedade de adultos que exerciam também o gosto de judiar<sup>5</sup>.

As crianças foram durante muito tempo consideradas como adultos em miniatura, fato esse facilmente constatado na arte medieval que não as representava como tal, chegando a deformar a imagem das crianças através de músculos e corpos adultos, só que em tamanho reduzido<sup>6</sup>.

Somente por volta do século XVIII, é que a literatura começa a retratar as crianças em uma perspectiva mais moderna, porém sempre em condição de inferioridade

e submissão em relação ao adulto. O traje das crianças apresentava certos arcaísmos: usavam túnicas quando esse hábito já havia sido abolido entre os adultos; no fim do século XVIII, na época de Luis XVI, os meninos pequenos eram vestidos com golas no estilo de Luís XIII ou do Renascimento<sup>6</sup>.

Trata-se de uma violência simbólica que acompanha a reconstituição da história social da criança. Na sociedade tradicional, esse quadro de inferioridade esteve muito presente, pois as crianças participavam do trabalho artesanal e do cotidiano dos adultos, e continuavam sem receber atenção especial e sentimental da família. Ainda não viviam sós com os pais, pois ainda persistia o sentimento de coletividade entre os adultos que viviam todos em um mesmo ambiente.

A partir da sociedade industrial, com o avanço da educação, a escola passa a exercer mais influência na vida das crianças. Agora, ao invés de viverem freqüentemente com os adultos, elas passam a ter contato e atenção diferenciada, existindo o sentido de família, pois pais e filhos passaram a viver em um mesmo local, construindo-se, assim, o convívio familiar.

Um fato a ser destacado sobre o surgimento da escola é que em um primeiro momento ela foi instituída como lugar de ordem e homogeneização das crianças que faziam parte da elite. Nas sociedades capitalistas avançadas, há um discurso dominante: o da igualdade. Trata-se de igualdade de oportunidades, de garantia de acesso do indivíduo a certos bens e serviços, sem discriminações raciais, partidárias, físicas ou religiosas.

Mas, no Brasil, essa realidade difere, uma vez que convivemos com profundas desigualdades entre as classes sociais. Isto ocorre, entre muitas razões, porque as políticas sociais, além de não serem de acesso universal, assumem caráter clientelístico e burocrático.

É emblemática da situação de desamparo das crianças a chamada roda dos expostos, criada ainda no período colonial, multiplicando-se no período imperial, chegando até a República, registrando-se sua extinção já na década de 1950. A roda dos expostos era um mecanismo de madeira instalados nas Santas Casas de Misericórdia<sup>7</sup> para receber crianças rejeitadas pelas mães, sendo a grande

maioria filhos considerados ilegítimos, deficientes e pobres. Após serem entregues na roda dos expostos as crianças passavam a ser criadas por padres e freiras.

Somente a partir do século XVIII começou a se esboçar uma maior preocupação com as crianças, tanto pela família, como pelas próprias ciências humanas, especialmente pela antropologia e a psicologia, que passaram a atentar para as crises da juventude, influências para a fase adulta, crenças, costumes e valores que sofrem variações nas mais diferentes sociedades.

A cultura deve ser passada de uma geração a outra através das crianças pelos agentes socializadores. De forma similar, cabe também a esses agentes e especificamente aos pais, transmitir os conhecimentos e valores predominantes em seu grupo aos membros da geração seguinte<sup>8</sup>.

No final do século XIX, estava em vigência o paradigma higienista que teve claras repercussões sobre a infância. O higienismo tinha como foco principal tirar das ruas os viciosos para preservar a moral sanitária, sanear a cidade física e socialmente, enfim, uma visão de reforma e de correção<sup>9</sup>.

Ainda sobre esse contexto, ressalta-se que as cidades cresceram rápida e desordenadamente, em um verdadeiro processo de intumescimento. Nesse contexto de crescimento, foram surgindo novos modos de habitar as cidades, os chamados cortiços, que abrigavam um número excessivo de pessoas. Este fato foi compreendido como a principal causa do surgimento de certa desordem, traduzida em palavras e atos como roubo, crime e vadiagem. Assim, surgem novas preocupações do país, registradas diferentemente do Brasil Império. No Brasil República, mesmo predominando os métodos religiosos, caritativos e assistenciais, as soluções para os problemas serão buscadas na esfera jurídica.

Em 1899 foi criado o Instituto de Assistência e Proteção à Infância no Rio de Janeiro. Tratava-se de um projeto assistencial e filantrópico que visava amparar crianças pobres, mas só foi reconhecido pelo Estado em 1904, quando passou a receber ajuda do governo.

Entre os séculos XIX e XX, foi perceptível a preocupação reinante no país com o aumento de criminalidade infantil. Em decorrência desse fato, o poder executivo au-

torizou e criação de colônias correccionais para reabilitação dos mendigos, vagabundos e menores viciados.

Nas duas primeiras décadas do século XX produziram-se diversas leis, tendo entre outros propósitos, regulamentar a situação da infância. O problema da criança começa a ter uma dimensão política, no contexto do que muitos denominavam de 'Ideal Republicano'. Passava-se a ressaltar não mais a importância, mas sim a urgência de se intervir, educando ou corrigindo 'os menores' para que se transformassem em cidadãos úteis e produtivos para o país e ordeiros para a sociedade<sup>10</sup>.

Em 1906, o deputado Alcindo Guanabara, considerado um conhecedor do problema da infância, apresentou à Câmara Federal o primeiro projeto de lei voltado a resolver a problemática que estava em evidência<sup>10</sup>.

Em 1912, com autoria de João Chaves, foi apresentado um projeto para a infância abandonada e criminosa. Entre as medidas propostas estava previsto: rever o processo penal para crianças de até 16 anos, acusadas de qualquer infração; haver juízes e tribunais especiais para menores; após a classificação penal as crianças deveriam ser encaminhadas para estabelecimentos que tivessem regime educativo adequado às suas necessidades, tais como creches, dispensários, asilos e escolas de prevenção.

Entre 1918 e 1919, o destaque foi à política de criação de Patronatos Agrícolas destinados às classes pobres e àqueles que desejassem se integrar ao Ministério da Agricultura, visando à educação rural, cívica e profissional. Vale destacar que as primeiras ações políticas voltadas à criança e ao adolescente tinham caráter disciplinador, visto que as principais preocupações vinculavam-se ao considerados altos índices de criminalidade a eles atribuídos.

Contudo, o que se pode perceber é que desde o início, houve a exploração da mão-de-obra infantil. Já em 1911 o Deputado Nicolau Nascimento propôs pelo menos oito horas de trabalho diárias para os menores de 15 anos e, mais tarde em 1912, oito horas diárias para o trabalho no campo. Porém vale salientar, que a primeira política visando à regulamentação do trabalho juvenil data de 1891 (Decreto-Lei 1313), que proibindo o trabalho noturno em determinadas ocupações, fixando em 12 anos a idade mínima para entrada no mercado de trabalho e estipulando

em sete horas a jornada máxima de trabalho. Mesmo assim, como somos testemunhas a problemática de exploração dessa mão-de-obra permanece até os dias atuais.

Criado em 1921, na mesma década de 20, o Código de Menores passou por várias reformulações. Em 1921 o presidente Epitácio Pessoa determinou que fosse organizado o Serviço de Assistência e Proteção à Infância Abandonada e Delinqüente. No ano de 1923, o decreto nº. 16.273 tratou de reorganizar a Justiça do Distrito Federal, introduzindo a presença do juiz de menores. Por sua vez, o Decreto-Lei nº. 16.300 limitou para seis horas a jornada diária dos menores de 18 anos. Em 1924, a atenção voltou-se à primeira infância, inspeção sanitária escolar e profilaxia de doenças transmissíveis próprias dos primeiros anos de idade. Ainda nesse mesmo ano foi aprovado o regulamento do Conselho de Assistência e Proteção dos Menores. O Código de Menores de 1927 manteve, entre outras medidas, a idade mínima de 12 anos para o ingresso no mercado de trabalho, enquanto que o Decreto-Lei nº. 220.242 de 1932 a elevou para 14 anos.

As constituições de 1934, 1937 e 1946 mantiveram em 14 anos esse limite, porém a última proibiu a diferença salarial entre trabalhadores adultos e jovens, bem como o trabalho noturno aos menores de 18 anos.

Em 1923 (Decreto 16.272) o Presidente da República aprovou o regulamento da assistência e proteção aos menores abandonados e delinqüentes, mas o Código de Menores só foi promulgado, em forma de Decreto (17.943-A), em 1927, assinado por Washington Luiz, depois de tramitar nos governos de Epitácio Pessoa e Artur Bernardes. Seu principal propósito era determinar medidas a serem adotadas em relação a crianças e adolescentes abandonados e infratores. Nessa época os empresários buscavam a regulamentação do trabalho infantil, a partir de oito anos de idade. Essa busca incessante se dava porque 30% da mão-de-obra nas indústrias têxteis era composta por esse segmento. Esse Código de Menores perdurou por 60 anos, sofrendo algumas modificações já no ano de 1979.

Vale destacar que nas colônias agrícolas os jovens eram integrados ao trabalho, pois os higienistas defendiam que o trabalho combatia o ócio e manteria entre os jovens os hábitos de produção, servindo também como estímulo à aceitação pela sociedade que os rejeitavam. Recebiam

instrução militar completa com o manejo de armas e exercícios de combate e aulas de educação cívica. A educação escolar propriamente dita ficava de lado, pois muitos saíam das colônias em estado de semi-analfabetismo, embora o programa compreendesse um conteúdo bem variado<sup>11</sup>.

Além do mais, a jornada de trabalho começava às 5:30 indo até às 17:30 horas. Nesse intervalo de tempo incluíam-se as aulas, bem como o tempo para descanso o qual ocorria após as refeições. Não havia respeito à privacidade, pois os internos recebiam suas correspondências violadas, as quais passavam pelas mãos do superior que fazia uma espécie de triagem entre as que poderiam ou não ser entregues ao destinatário<sup>11</sup>.

Havia também um sistema de recompensas, como: inscrição no quadro de honra; lugares de honra à mesa na hora das refeições; suprimentos de frutas; emprego de confiança; elogios em particular e em público e por fim prêmios diversos, às vezes até em dinheiro. Poderia haver também a concessão de liberdade mediante proposta do diretor, sempre em decorrência de uma boa conduta.

Por diversas razões, as fugas eram bastante frequentes, muitas vezes praticadas coletivamente, em decorrência do tratamento cruel e violento que os jovens recebiam.

Em função desse contexto, começou a ser aventado que a solução para os menores seria a realização de esforços para melhoria de suas condições de vida, decorrendo daí uma ação mais definida do Serviço Social para privilegiar aqueles que necessitavam de amparo.

Em 1933, no decorrer da gestão do Presidente Vargas, foram formalizadas várias políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente: Serviço de Assistência ao Menor – SAM (1941) para unificar toda a assistência a esse segmento e que era ligada ao Ministério da Justiça e Legião Brasileira da Assistência – LBA (1942). Esta última, inicialmente tinha o objetivo de socorrer as famílias dos brasileiros convocados para a Segunda Guerra.

Posteriormente a história veio a confirmar que não ocorreram mudanças consistentes. No SAM era adotada metodologia correccional-repressiva, em que se enfatizava que crianças e adolescentes abandonados ou infratores eram caso de polícia e reclusão. Por sua vez, nos postos da LBA, onde as mães levavam suas crianças, o atendimento

era precário. Inicialmente a LBA esteve fortemente ligada à iniciativa da Primeira Dama, Darcy Vargas, que já nessa época apontava a mulher como um marco inicial das Ações Sociais.

Em 1943 foi formalizada a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, que entre várias outras questões relativas ao mundo do trabalho, ocupou-se da proteção aos trabalhadores menores de idade em seus artigos 402 e 441 e também da obrigatoriedade do ensino fundamental. Na sequência, surgem o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, ambos com objetivo de capacitar a criança e o jovem para a inserção precoce no mundo do trabalho.

Em 1946, com o fim da Ditadura do Estado Novo, surge a nova Constituição do Brasil, de inspiração liberal.

Vale salientar que no decorrer dos anos de 1940, o Serviço Social estava inteiramente integrado ao projeto do Estado que, através do Decreto Lei nº. 525/1938, instituiu o Conselho Nacional do Serviço Social com o objetivo de suprir deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza e miséria, e que, em 1940, fixaram-se as bases de proteção à maternidade, infância e adolescência.

A Constituição de 1967 confirmou a proibição da diferença salarial entre trabalhadores adultos e menores e limitou novamente em 12 anos a idade para o ingresso no mercado de trabalho. No mesmo ano, a lei nº. 5274 fixou o salário mínimo da criança e do adolescente em 50% do salário mínimo regional para menores de até 16 anos, e em 75% para jovens que tinham a faixa etária entre 16 e 18 anos. A mesma lei definiu que as empresas estariam obrigadas a empregar no seu quadro de pessoal entre 5 e 10% de adolescentes.

O governo de Juscelino Kubitschek se preocupou essencialmente com o desenvolvimento da indústria automobilística e, de alguma forma, manteve os princípios de assistência definidos por Getúlio Vargas.

A partir de meados dos anos 60 e enquanto perdeu a Ditadura Militar, ou mais precisamente até meados da década de 1970, a política social foi tratada pelo Estado como meio e não como um fim. A Constituição de 1967 foi extremamente rígida, faltaram critérios e controle nos repasses das verbas públicas, o que tornava os programas

sociais da época centralizadores e burocráticos. No governo do Presidente Castelo Branco o SAM foi extinto.

Em 1979 o Código de Menores foi novamente reformulado (Lei 6697/79), mas confirmando a perspectiva autoritária. Aí, a despeito da repressão aos marginais, havia certa ênfase à família e certo apoio aos marginalizados, incorporando-se dessa maneira a concepção assistencialista de atendimento.

Em meados da Década de 70, iniciou-se o processo de abertura democrática. Essa abertura ocorreu de forma incompleta e, mesmo assim, em resposta aos setores populares que se reorganizaram para exercer pressão. Contemporâneo dessa época é o fato de que vários programas e projetos foram criados e paralisados a cada mudança de governo. Com isso a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM e FEBEM's, tornaram-se instituições independentes. Com visão tecnocrática, suas práticas implicaram na instalação de Centros de Recepção e Triagem, para diagnóstico, dividindo os meninos e meninas atendidos em carenciados, por um lado e de conduta anti-social, por outro. Existiam as chamadas unidades educacionais e as unidades de reeducação que foram implantadas sob a forma de abrigos de crianças, com programas de adoção. Adotando tais práticas, buscava-se corrigir os males institucionais do SAM.

A década de 1980 é marcada por movimentos pela re-democratização do país e por outras reivindicações nos mais diversos setores sociais. Durante esses anos surge também o projeto chamado Alternativas de Atendimento a Meninos de Rua, que culminou na realização do I Seminário Latino-Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninas de Rua – emergência de novas idéias, práticas e lideranças.

Em 1986, entidades não-governamentais que trabalhavam para garantir cidadania às crianças e aos adolescentes brasileiros se articularam e formaram a Frente Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes, hoje oficializada como Fórum DCA Nacional. Criou-se também a Comissão Nacional Criança e Constituinte, que tinha em sua composição membros representantes do Ministério da Educação, Saúde, Previdência e Assistência Social, Justiça, Trabalho e Planejamento.

O Governo Federal, em clima tendente à abertura política, pressionado pelas iniciativas acima citadas, em 1987, instituiu o Programa Bom Menino, que visava inserir no mercado crianças e jovens carentes entre 12 e 18 anos, mas dispensava os empresários dos encargos previdenciários e trabalhistas relativos a esses novos trabalhadores.

Em 1988, a população brasileira, em prova de grande mobilização e conscientização consubstanciadas em mais de 200 mil assinaturas, apresentou duas emendas que acabaram se transformando nos artigos 204 e 207 da Constituição Federal de 1988. A partir de então ficou proibida a diferença de salários entre adultos e adolescentes, bem como os trabalhos noturnos, perigosos ou insalubres, ou qualquer tipo de trabalho para menores de 14 anos de idade, salvo na condição de aprendizes.

Já na década de 1990, instituições não-governamentais, jurídicas e outras se articularam para regulamentar o Art. 227 da Constituição Federal, que passou a denominar-se Doutrina de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente.

Ainda nesta década, como desdobramento da crescente democratização do país, foram criados os Fóruns de Erradicação do Trabalho Infantil e de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, os Conselhos Tutelares e Conselhos Setoriais de Políticas Públicas. Portanto, essa década ficou marcada pelas crescentes conquistas relacionadas a ampliar a proteção e garantir os direitos de crianças e adolescentes.

O fato mais destacado dessa década, sem dúvida, foi a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, o que ocorreu através da Lei 8069 de 13 de julho de 1990<sup>12</sup>.

O ECA, entre outros aspectos, preconiza como dever de todos zelar pela dignidade da criança e adolescente, mantendo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor. Também proíbe qualquer trabalho para menores de 16 anos de idade, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos. Para esse grupo etário regulamenta a possibilidade de formação técnico-profissional, desde que obedecendo aos seguintes princípios: garantia de acesso e frequência obrigatórios ao ensino regular; atividade compatível com

o desenvolvimento do adolescente; horário especial para o exercício das atividades<sup>12</sup>.

Prestes a completar duas décadas de existência, o ECA tem sido alvo de muita discussão e de polêmica na mídia nacional. Os conservadores argumentam que o ECA só protege os menores, mesmo quando praticam delitos importantes. Já os defensores do texto legal argumentam a necessidade de preservar e fazer avançar a noção e a prática de respeito aos direitos humanos de qualquer cidadão, principalmente de crianças e adolescentes, que, historicamente têm sido penalizados pela sociedade.

Entendemos que um dos grandes diferenciais do ECA em relação às políticas públicas anteriores para crianças e adolescentes é que articula medidas sócio-educativas com medidas de proteção integral, passando a responsabilizar a família, a sociedade e o Estado pela garantia dos direitos desses cidadãos em formação. As ações não estão mais focalizadas em crianças e adolescentes pobres, abandonados e delinquentes. O que se preconiza é a garantia ampla dos direitos, sem discriminação de qualquer natureza.

No ECA um capítulo inteiro está dedicado à questão do trabalho infantil. Ali está previsto o direito à profissionalização e a proteção ao trabalho, a proibição do trabalho antes dos 14 anos, salvo na condição de aprendiz, bem como está prevista a garantia de bolsa-aprendizagem ao adolescente de até 14 anos e os direitos trabalhistas e previdenciários ao adolescente-aprendiz maior de 14 anos. A aprendizagem profissional deve estar vinculada às diretrizes e bases da legislação educacional. Manteve-se proibido para crianças e adolescentes o trabalho com as características: noturno, perigoso, insalubre ou penoso, degradante (físico, psíquico, moral e social) e ou em condições que sejam consideradas vexatórias<sup>12</sup>.

Entendemos também que o ECA inaugura um novo paradigma no trato da criança, encarando-o como um ser humano em desenvolvimento. Além do mais, passa a haver alguns limites ao poder do juiz, pois devem ser garantidos ao adolescente infrator os mesmos direitos de qualquer cidadão, como o acesso à Defensoria Pública, ao Ministério Público, à Assistência Judiciária, a um advogado, entre outros<sup>9</sup>.

A liberdade não pode ser subtraída da criança, salvo se houver flagrante do ato de infração. Em relação à pena,

a autoridade pode exigir tanto medidas de proteção, como aplicar medidas sócio-educativas. Entre estas se incluem advertência, obrigação de repor o dano, prestação de serviço à comunidade, liberdade assistida, a semi-liberdade e internação. Nesse último caso, devem ser observados os princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, sempre obedecido o respeito a seus direitos<sup>9</sup>.

Em 1999, segundo dados do Ministério da Justiça, havia 7.518 adolescentes internados em instituições fechadas no país, 1.051 em semi-liberdade, 12.540 em liberdade assistida e apenas 1.757 em regime de prestação de serviço à comunidade. Mas as instituições de internação, assim como as prisões, enfrentam graves problemas, como superlotação, falta de assistência médica e psicológica, e de atividades educativas e profissionalizantes.

Isso indica que, embora o sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente tenha como eixos centrais os princípios de promoção, controle e vigilância e defesa, os eixos de controle e vigilância se mantêm bastante fortes, indicando a convivência no momento atual de paradigmas distintos na abordagem da questão.

Por isso, os movimentos sociais devem estar sempre vigilantes para fazer valer mais os princípios de promoção e de defesa. Por isso devem se fazer representar de modo determinante principalmente nos conselhos de educação, saúde, esporte, lazer e cultura. Essa ação de representação deve não só ocupar-se da deliberação e formulação de políticas públicas que garantam e façam avançar tais princípios, mas também do controle e avaliação dessas políticas. Devem estar atentos para fazer valer a parte do sistema que deve se responsabilizar por fiscalizar e reprimir o atendimento irregular ou violação dos direitos da criança e do adolescente. Essa ação deve ser exercida por meio de parcerias e de pressão organizada sobre os Conselhos Tutelares, Promotoria de Justiça, Juizado da Infância e Juventude, Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania.

É certo que os Conselhos, tanto de Direitos como Tutelares, dispõem de instrumentais capazes de primar pela eficiência e eficácia na promoção da melhoria da qualidade de vida dos jovens cidadãos. Mas somos testemunhas que os grandes problemas sociais têm determinado que o Governo Federal invista em uma diversidade grande de

políticas de proteção social, entre as quais se incluem as de atenção à criança e ao adolescente. Essa pulverização de recursos não permite que os resultados se façam sentir rapidamente e na medida necessária.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos anos recentes, a despeito do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente vigente no Brasil ter como eixos centrais os princípios de promoção, controle e vigilância e defesa, os eixos de controle e vigilância se mantêm bastante fortes. Isso indica que, no momento atual, convivem práticas vinculadas a paradigmas distintos na abordagem da questão, ou seja, as concepções de cunho correcional, assistencialista e reformista convivem com a que preconiza a garantia ampla dos direitos, sem discriminação de qualquer natureza. Esse descompasso acontece também nas questões relacionadas aos direitos de outros grupos sociais, a exemplo das pessoas com deficiência<sup>13</sup>, entre outros.

Outra constatação construída a partir desta reflexão é que o trabalho, de uma forma ou de outra, parece ter estado sempre presente na vida das crianças e adolescentes brasileiros, e que o Estado produziu um grande número de leis e decretos criados para que de fato e de direito esse trabalho fosse regulamentado.

A fase recente se caracteriza por avançar, pelo menos ao nível do discurso, da concepção correcional e assistencial para a defesa de que cada criança e adolescente é um ser em desenvolvimento e um cidadão de direitos, contribuindo para desmistificar a concepção de que o trabalho infantil enobrece, e a de que é utópico pensar que pobre deve ter acesso a uma vida digna, com qualidade e que lhe confira uma auto-estima elevada.

Também foi constatado que essa legislação já sofreu transformações importantes, pois há avanços consistentes no campo do discurso e a temática do trabalho infantil foi inserida na agenda das políticas públicas do Brasil, ainda que de forma tímida. É possível afirmar também que instrumentos legais não nos faltam para que a questão da proteção à criança e ao adolescente transforme-se em políticas prioritárias.



Mesmo que o trabalho infantil ainda seja uma realidade nos dias atuais, já existem políticas de combate a esse trabalho fundamentadas no ECA. Também já não é comum na atualidade brasileira, como ocorria em décadas anteriores, a presença de trabalhadores menores nas indústrias, a despeito de que novos trabalhos infantis vêm sendo catalogados e classificados na vida de nossas grandes cidades.

Sendo assim, os movimentos sociais consubstanciados em suas entidades devem estar sempre vigilantes para fazer valer mais os princípios de promoção e de defesa, fazendo-se representar de modo determinante principalmente nos diversos conselhos que têm transversalidade com as questões diretamente ligadas à criança e ao adolescente. Essa ação de representação deve ocupar-se também do controle e avaliação das políticas públicas destinadas a esse segmento populacional. Devem também fazer valer a parte do sistema que deve se responsabilizar por fiscalizar e reprimir o atendimento irregular ou violação dos direitos da criança e do adolescente. Essa ação deve ser exercida através de parcerias e de pressão organizada sobre os Conselhos Tutelares, Promotoria de Justiça, Juizado da Infância e Juventude, Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania.

É notório que o tema cidadania está fortemente integrado na agenda política brasileira há cerca de duas décadas, tendo em vista a profusão de leis que se orientam por princípios conducentes a ela. Mesmo assim, também é notório que o princípio de inclusão, fortemente vinculado à noção e prática da cidadania, ainda se mantém como uma meta apenas alcançável para a maioria de nossa população, especialmente para crianças e adolescentes provenientes das classes menos favorecidas economicamente.

## REFERÊNCIAS

1. Sampaio JJC, Carneiro C, Ruiz EM, Magalhães ACC. Trabalho de criança: um velho fantasma e suas novas vantagens. In: Borsoi ICF, Scopinho RA, organizadores. Velhos trabalhos, novos dias. Fortaleza/São Carlos: UFC/UFSCAR; 2006. p.315-36.
2. Cruz-Neto O, Moreira MR Trabalho infanto-juvenil: motivações, aspectos legais e repercussões sociais. Cad Saúde Pública 1998 abr-jun; 14(2): 437-41.
3. Brasil. Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República. O Brasil na era do desenvolvimento sustentável. Brasília(DF); 2004.
4. Sasaki K. Inclusão: construindo uma sociedade para todos. 5ª ed. Rio de Janeiro: WVA; 2003.
5. Freyre G. Sobrados e mocambos. São Paulo: Nacional; 1936.
6. Ariés P. História social da criança e da família. Rio de Janeiro: Zahar;1978.
7. Marcílio ML. História social da criança abandonada. São Paulo: Hucitec; 1998.
8. Alencar E, Soriano ML. A criança na família e na sociedade de Petrópolis. Rio de Janeiro: Vozes; 1982.
9. Faleiros VP, Pranke C, coordenadores. 10 anos de Estatuto da Criança e do Adolescente: avaliando resultados e projetando metas. Brasília: MPAS; 2001.
10. Rizzini I. Cirandas e menores – do pátrio poder ao pátrio dever: um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: Pillotti F, Rizzini I, organizadores. A arte de governar crianças. a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Nino/ Amais;1995.
11. Santos MAC. A criança e criminalidade no inicio do século. In: Pillotti PM organizador. História das crianças no Brasil. São Paulo: Contexto; 1999. p. 13-21.
12. Ministério da Justiça(BR). Estatuto de Criança e Adolescente. Brasília: Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 2000.
13. Sousa AF. Política pública de saúde e pessoa portadora de deficiência: cidadania como possibilidade. Rev. Rene 2007 maio-.ago; 8(2):101-3.

RECEBIDO: 15/04/2008

ACEITO: 22/09/2008