

O CENÁRIO BRASILEIRO PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A INTERVENÇÃO PÚBLICA SOBRE O TRABALHO INFANTIL: UMA REFLEXÃO SOBRE A REALIDADE DE TERESINA

Profª MS. Maria Aurenice Mendes Frazão Rodrigues

Faculdade Adelman Rosado

Profª Drª Antonia Jesuíta de Lima

Universidade Federal do Piauí

INTRODUÇÃO

A motivação do estudo residiu, fundamentalmente, na experiência profissional de uma das autoras com crianças e adolescentes trabalhadores de rua, quando assistente social do Projeto Escola Aberta, no período de 1997 a 2001, uma ação municipal voltada para o enfrentamento do trabalho infantil. A referida experiência suscitou inúmeros questionamentos acerca da eficácia do Projeto, uma vez que não se percebiam avanços quanto a um novo movimento, oriundo das mudanças constitucionais no que se referia a uma nova concepção de proteção social e de infância, e as influências internacionais de focalização da erradicação desse trabalho. Aquelas indagações, submetidas a um processo de reflexão sobre o conjunto das ações desenvolvidas em âmbito municipal e ao seu processo de produção, sob o impacto das mudanças constitucionais, resultaram no estudo que ora se apresenta.

Partiu-se do entendimento de que as mudanças estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 acenavam para um cenário em que o trabalho infantil deveria ser tratado sob um novo enfoque, o da erradicação, devendo o Estado adotar ações para tal intento. É, pois, nesse campo que se inserem as inquietações que permeiam esta pesquisa, uma vez que se parte do pressuposto de que o trabalho infantil é uma questão complexa, sendo apontada, por vários estudos, como decorrente da pobreza (TELLES, 1992; LIMA, 1999; SCWARTZMAN, 2001), daí que seu enfrentamento implica a superação de fatores estruturais e transformações profundas no caráter das políticas sociais brasileiras. Nesse sentido, foram levantadas algumas questões que nortearam a pesquisa, assim expressas: em que medida o desenho institucional e a nova concepção de políticas sociais e infância, introduzidas com a Constituição de 1988, se têm traduzido em um novo perfil das ações de enfrentamento do trabalho infantil? Qual a

contribuição dos novos atores institucionais na configuração dessas ações? Estabelecem elas rupturas com práticas anteriores? Que concepção de trabalho infantil está sendo adotada?

A pesquisa objetivou, portanto, verificar em que medida o desenho institucional e a nova concepção de políticas sociais e de infância, se traduziu em um novo perfil dessas ações no município de Teresina, no período de 1992 a 2003

Partiu-se da hipótese de que as ações de enfrentamento do trabalho infantil, pós-mudanças constitucionais, tenderam a reproduzir as características do padrão anterior, em virtude da complexidade da problemática e do legado histórico das políticas sociais.

A análise se apoiou em estudo bibliográfico e documental tais como: relatórios de atividades anuais do órgão gestor da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente e da Assistência Social, bem como projetos e planos de ações, de 1993 a 2003; Atas do Conselho Municipal dos Direitos da Criança do Adolescente de Teresina (CMDCAT), de 1992 a 2003, e do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), de 1996 a 2003, entre outros documentos. Outro suporte utilizado foi à entrevista com questões abertas e semiestruturadas com os atores institucionais envolvidos no enfrentamento da questão.

TRABALHO INFANTIL E AS FORMAS HISTÓRICAS DE ENFRENTAMENTO

Vários estudos têm mostrado que o trabalho precoce representa a interrupção da infância, aceito numa época (Idade Média) em que essa fase, da forma como a compreendemos hoje, era desconhecida, pois como assevera Ariés (1981), não havia um sentimento de infância. Fato naturalizado, a inserção da criança no mundo adulto dava-se mediante a adoção do mesmo padrão de vida, incluindo a realização de atividades, forma de vestir-se, participação em jogos, espetáculos e trabalho, dando-se a educação via aprendizagem e o trabalho como parte da sua socialização, ou seja, era um dos costumes introjetados na formação moral e social dos indivíduos (DEL PRIORI,

2002; ARIÈS, 1981). É, no entanto, no capitalismo que o trabalho ganha novo significado, tornando-se o da criança um problema social que, na atualidade, desperta a atenção do poder público e da sociedade, que se mobilizam para responder à questão (DEL PRIORI, 2002; PILLOTTI e RIZZINI, 1995).

Com conseqüentes e evidentes prejuízos para o desenvolvimento educacional e social das crianças, o trabalho infantil faz parte da realidade brasileira desde os primórdios, mostrando que para as crianças pobres a infância não havia sido descoberta, não sendo, até 1988, alvo de medidas efetivas para a sua eliminação (DEL PRIORI, 2002; RIZZINI, 1995; ALVIM e VALLADARES, 1988). Inserido no contexto dos problemas que afetavam a infância pobre, era objeto constante de leis e medidas que associaram repressão, confinamento e assistencialismo, de sorte que, até 1980, predominou o estímulo a ele e à sua “organização”, na verdade uma resposta do Estado à pobreza, uma vez que se entendia que o trabalho da criança era importante para o sustento da família, estando subjacente a essa linha de atuação a idéia de que era preferível ele ao risco da marginalidade (ALVIM e VALLADARES, 1988).

As respostas que o Estado oferece à questão da criança pobre, trabalhadora ou não, expressam como se estrutura, a partir de 1930, o Sistema de Proteção Social brasileiro, sob caráter marcadamente excludente e seletivo, restringindo-se a ações pontuais, fragmentadas e descontínuas, concebidas de forma centralizada e deslocadas da realidade (PEREIRA, 2000; DRAIBE, 1990). A permanência do trabalho infantil no Brasil, ao longo da história, denuncia a ausência de um sentimento de infância e a percepção desse tipo de trabalho como recurso disciplinador e “solução” para a pobreza, culminando no desrespeito às peculiaridades e necessidades específicas do segmento infantil (ALVIM e VALLADARES, 1988; DEL PRIORI, 2002). Essa situação gerou insatisfação em vários setores organizados da sociedade, o que implicou críticas e propostas de mudanças no tratamento da infância pobre, no bojo de uma luta mais geral, e de influências de movimentos e conquistas internacionais.

A partir da Constituição de 1988, ela mesma resultado da luta dos movimentos da sociedade, grupos organizados em torno da questão da criança e do adolescente e de problemas mais gerais, ligadas ao direito e à redemocratização do Estado, importantes conquistas serão consubstanciadas na nova Carta Magna, introduzindo uma outra concepção de proteção social, que pressupõe o desenvolvimento de políticas universais e integradas, estruturadas sob o princípio de uma gestão pública

participativa. Sob essas premissas, é promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) que, ao incorporar uma nova concepção de infância e adolescência e postular a proteção integral aos seus direitos, condena de forma radical o trabalho infantil, incompatível com as mudanças que se processavam (OLIVEIRA, 1994; DEL PRIORE, 2002).

Assim, para a garantia dos direitos preconizados nesses instrumentos legais, foi prevista a descentralização, como forma de romper com a verticalização político-administrativo entre os níveis federal, estadual e municipal, estabelecendo-se novas competências para a União e o Estado e definido o Município como o espaço privilegiado para a formulação e execução da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente, com a participação popular nos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis (COSTA, 1993; BOTELHO, 1993; ARRETCHE, 2000). Em consonância com essas mudanças, vários projetos foram implementados no período analisado configurando o novo tratamento da questão do trabalho infantil no Brasil e, também, em Teresina. Do exame das ações configuradas, pôde-se chegar a alguns resultados e conclusões.

A INTERVENÇÃO PÚBLICA SOBRE O TRABALHO INFANTIL: a experiência de Teresina

A análise empreendida mostrou uma inflexão no tratamento da questão do trabalho infantil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabelece importantes rupturas com o modelo anterior de gestão pública, sendo as políticas sociais entendidas, agora, como direito de cidadania e dever do Estado e orientadas pelos princípios da universalidade, integralidade, descentralização e participação popular. Desse escopo decorre o ECA, que introduz uma nova concepção de infância e adolescência, reconhecidas como fases fundamentais no desenvolvimento humano e atribui à criança e ao adolescente o estatuto de sujeitos de direitos, conforme os pressupostos que regem a Doutrina de Proteção Integral, que implica o respeito e a garantia de direitos sociais possibilitadores da vivência do sentimento de infância. Essas mudanças oportunizaram a emergência de uma nova percepção do trabalho infantil que provocou a reafirmação de sua proibição, bem como fizeram emergir um novo

tratamento da questão, por parte da sociedade e do Estado, no cenário dos anos de 1990, quando é assumido como uma responsabilidade pública.

Em Teresina, essas transformações se traduzirão numa nova institucionalidade na área da criança e do adolescente, com a criação e redefinição de órgãos públicos e de espaços de discussões e deliberação no âmbito da sociedade, ensejando condições para que o debate sobre a questão do trabalho infantil se desse em outro patamar e sob um novo enfoque. Todavia, malgrado os esforços, isso não resultou, em políticas sociais universais e intersetoriais, fato atribuível, ao legado histórico destas e, em parte, aos próprios limites do município, afetado pela pobreza e pelo baixo desenvolvimento econômico, vinculados ao modelo nacional vigente.

Nesse sentido, a concepção de combate e erradicação do trabalho infantil adquire um significado congruente com os pressupostos das políticas sociais adotadas sob a rubrica neoliberal, pelo que combatê-lo e erradicá-lo consiste, nas entrelinhas das ações, programas como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que se tem resumido a retirar, determinadas crianças de certos locais identificados, pelos órgãos de fiscalização, como deletérios. Os projetos revelaram um atendimento abaixo da demanda, com baixa qualidade nos serviços prestados e condições precárias de funcionamento, na maior parte das unidades, no que se refere aos aspectos físicos e de recursos humanos, o que leva à afirmação de que, pelo menos com relação a isso, **não houve rupturas** com as práticas anteriores à Constituição de 1988, mas **permanências** das mesmas características.

Configuradas de forma focalizada e executada com distorções, as ações de combate e erradicação do trabalho infantil, em Teresina, se sustentaram em três eixos, que já orientavam as ações em Teresina desde 1997 e foram consolidados com o PETI, que são: a centralidade das ações na família, a ênfase na educação e a oferta de uma bolsa-cidadã. No entanto, a materialização de tais eixos mostra que os progressos só ocorreram na concepção, no desenho e na intenção, pois, no que respeita à centralidade das ações na família, traduziu-se no caráter educativo e repressivo, limitando-se à concessão de bolsas, em valor irrisório e pago com atraso, e na oferta de cursos profissionalizantes, sem perspectivas de alteração das condições de vida das famílias. Desta forma, reduziu-se o enfrentamento do trabalho precoce, no cenário dos anos de 1990, à retirada da criança da rua e à sua inclusão numa jornada ampliada, que assume importância cada vez mais significativa no contexto atual.

A jornada ampliada justifica-se sob o argumento de que as famílias não têm condições de oferecer uma boa orientação aos filhos, até pelas moradias, precárias demais para a realização das tarefas. Assim, a família e o “meio” se evidenciam como inadequados e, por isso, ao invés de se avançar na sua melhoria infra-estrutural, articulando-se ações intersetoriais de habitação, trabalho, emprego e renda, entre outros, recorre-se à retirada da criança do próprio ambiente cultural. Ou seja, impõe-se-lhe um turno integral, que lhe ocupe o tempo livre, como se o trabalho infantil disso decorresse. Por outro lado, embora reconheça as deficiências históricas da política educacional e as conseqüências do trabalho precoce para o êxito escolar, as jornadas ampliadas representam uma resposta equivocada, uma vez que a solução para o problema, quando transferido para a assistência social, culmina na sua redução e simplificação, o que não resulta no enfrentamento desse tipo de trabalho nem de suas conseqüências, que demandam políticas estruturais e amplas e ações articuladas, nos três níveis de poder.

Quanto ao processo de formulação das referidas ações e da contribuição dos atores institucionais, identificou-se que pouco impacto tiveram na configuração destas, bem como na execução e controle social. O trabalho infantil não foi um tema relevante no conjunto das discussões realizadas pelo CMDCAT no período analisado, só não estando excluído por ser uma exigência legal a apreciação dos projetos e sua aprovação por esse colegiado. No entanto, a atuação nesse campo foi muito limitada e não provocou alterações no que estava sendo proposto pelo poder público nem contribuiu com o debate no respectivo Fórum Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil. O mesmo se pode afirmar com relação ao CMAS, que só passa a “discutir” esse trabalho a partir de uma imposição da Secretaria de Estado e Assistência Social (SEAS), em 2000, que confere a ele a prerrogativa de criar a Comissão do PETI, sendo apontado, então, como o responsável por realizar, através da referida Comissão, o controle social das ações em tela, o que, efetivamente, não aconteceu, de sorte que foram implementadas sem a fiscalização do CMAS e do CMDCAT.

O Fórum Estadual de Combate e Erradicação do Trabalho Infantil, por sua vez, foi um grande articulador dos órgãos e entidades envolvidos com a questão, mobilizando os diferentes setores da área no sentido de conduzir uma discussão que levasse à elaboração do Plano Estadual de Combate e Erradicação do Trabalho Infantil, não obtendo, todavia, êxito. Uma vez que assumiu essa responsabilidade, ao invés de fortalecer o CMDCAT e o CMAS com as discussões produzidas por todos os atores

envolvidos com a questão, contraditoriamente, contribuiu para que a questão não fosse neles discutidas, pois se depositou no Fórum uma grande expectativa sem que se caminhasse para ações sistemáticas e eficazes de combate a esse trabalho, apesar das tentativas encetadas. Ademais, mesmo se estruturando como um espaço de discussão, o Fórum não debatia os projetos na sua essência, passando-lhe despercebidas às distorções.

Quanto à questão da gestão no período analisado, infere-se que a existência de uma Secretaria específica não foi um fator favorável para o enfrentamento da questão, pois, uma vez que, nacionalmente, esta deveria ser assumida pela área da assistência, sob a responsabilidade do CMAS, observou-se que, em Teresina, a questão não foi, efetivamente, absorvida por esse órgão, pois restrito às questões apresentadas pela SEMTCAS, nem pelo CMDCAT. Nesse contexto o CMAS reduziu-se a aprovação dos projetos de enfrentamento do trabalho infantil e prestações de contas correspondentes, sem um envolvimento efetivo.

Essa situação se expressa nas Conferências Municipais, com a questão da criança discutida numa delas, em âmbitos nacional e local, sendo aprovadas propostas para o plano da assistência social e demais áreas. Assim, a questão do trabalho infantil é debatida apenas na área da criança e do adolescente e as propostas aparecem como “apêndices” nos relatórios da área da assistência como nas demais áreas, o que implica dizer que continua tratada de forma fragmentada quando todas as áreas de políticas públicas deveriam refleti-la de forma a sistematizar medidas integradas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destarte, o enfrentamento do trabalho infantil em Teresina se circunscreve aos planos jurídico e da assistência social, o que corrobora a hipótese levantada nesta investigação, segundo a qual, tendo em vista a complexidade da problemática e dada a sua vinculação com problemas estruturais e o legado histórico das políticas sociais brasileiras, as ações tendem, em que pesem os avanços, a reproduzir as características do modelo anterior à Constituição de 1988. Ademais, mostra que é insuficiente, para as crianças pobres, a mudança de concepção e a descoberta do sentimento da infância, uma vez que necessária à superação das distorções imanentes a estruturas sociais que

reiteram continuamente a desigualdade social, posto que o uso da mão-de-obra da criança se faz, até os dias de hoje, pelos mesmos motivos que o engendraram no início do capitalismo. É que as razões que as levam ao trabalho advêm das próprias características dessa mão-de-obra, associada a uma demanda do mercado e às condições de vida das famílias, o que nunca foi efetivamente atacado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, M. R. B.; VALLADARES, L. P. Infância e sociedade no Brasil: uma análise da literatura. **Boletim Informativo e Bibliográfico-BIB** Rio de Janeiro: Relume-Dumará/Anpocs, 1988 , n. 26, p. 3-37.

ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

ARRETCHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan / São Paulo: FAPESP, 2000.

DEL PRIORE, M. **História das crianças no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2002.

DRAIBE, S. As políticas sociais brasileiras: Diagnósticos e perspectivas. In: IPEA. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Cap. I. Brasília: IPEA, 1990.

LIMA, A. J. **Pobreza urbana em Teresina-PI**: experiências e significados. 1999. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1999.

OLIVEIRA, O. **O trabalho da criança e do adolescente**. São Paulo: LTR, 1994.

PILOTTI, F.; RIZZINI, I. **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 Niño / Editora Universitária Santa Úrsula / Anais, 1995.

TELLES, V. S. **A cidadania inexistente**: incivilidade e pobreza. Um estudo sobre trabalho e família na grande São Paulo. 1992. 335p. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo-USP, Departamento de Sociologia, São Paulo, 1992.

SCHWARTZMAN, S. **Trabalho infantil no Brasil**. Brasília: OIT, 2001.