

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO PARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

MARCELLA REGINA GRUPPI RODRIGUES

**O COMBATE AO TRABALHO INFANTIL NO ESTADO DO PARÁ: O REDESENHO
DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (PETI) E A SUA
EFETIVIDADE**

BELÉM
2015

MARCELLA REGINA GRUPPI RODRIGUES

**O COMBATE AO TRABALHO INFANTIL NO ESTADO DO PARÁ: O REDESENHO
DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (PETI) E A SUA
EFETIVIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, do Centro Universitário do Pará (CESUPA), para obtenção do título de mestre em Direitos Humanos e Políticas Públicas.
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Suzy Cavalcante Koury.

BELÉM
2015

MARCELLA REGINA GRUPPI RODRIGUES

**O COMBATE AO TRABALHO INFANTIL NO ESTADO DO PARÁ: O REDESENHO
DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (PETI) E A SUA
EFETIVIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, do Centro Universitário do Pará (CESUPA), para obtenção do título de mestre em Direitos Humanos e Políticas Públicas.
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Suzy Cavalcante Koury.

Banca Avaliadora:

Prof.^a Dr.^a Suzy Cavalcante Koury – Orientadora
(Programa de Pós-Graduação em Direito/CESUPA)

Examinador

Examinador

Apresentado em: ___/___/____

Conceito: _____

BELÉM
2015

À manu, à Rafa e ao José.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida, pela possibilidade de empreender esse caminho evolutivo, por propiciar tantas oportunidades e por colocar em meu caminho pessoas amigas e preciosa.

Ao Manoel, incondicional companheiro, sempre me apoiando e me brindando com seu amor.

Aos meus pais, os melhores exemplos que alguém pode ter.

À minha irmã, exemplo de garra, perseverança e amor.

À minha orientadora, pela dedicação, compreensão e competência.

RESUMO

O presente estudo tem por escopo realizar uma investigação a respeito do trabalho infantil no estado do Pará, buscando as suas causas, para, a partir delas, analisar-se a principal política pública de caráter nacional de combate ao trabalho infantil, o Programa Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), a fim de verificar se o mesmo é capaz de alcançar a sua erradicação nesse ente da federação. Para atingir esse desiderato, enfrentar-se-á, inicialmente, as origens da proteção à infância, abordando a concepção da infância em nossa sociedade, que conduziu à propagação de direitos às crianças. A partir de então, analisar-se-á o arcabouço jurídico existente no país para a proteção de crianças e adolescentes, especialmente, em relação ao direito ao não-trabalho precoce. Com o intuito de perquirir as causas dessa forma de labor se fazer presente, de forma intensa, no estado do Pará, apesar da proteção legal existente, o trabalho abordará a formação econômica da Amazônia, relacionando as especificidades decorrentes dessa formação aos números do trabalho infantil no estado, para tanto, utilizar-se-á dos indicadores sociais e dos disponibilizados pelo censo demográfico. Analisado o labor precoce no Pará, passar-se-á a tratar, especificamente, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, após o seu redesenho, a fim de verificar se é capaz de alcançar a erradicação do trabalho infantil nesse estado, e de garantir o desenvolvimento humano.

Palavras-chave: Trabalho infantil no estado do Pará. Proteção normativa da criança. Políticas públicas. Desenvolvimento humano.

ABSTRACT

This study has the scope to conduct an investigation regarding child labor in the state of Pará, seeking their causes, for from them, analyze the main national character of public policy to combat child labor, the National Program elimination of Child Labour (PETI), in order to ensure that it is able to achieve its eradication in this level of government. To achieve this goal, face will be, initially, the origins of child protection, addressing the childhood conception in our society, leading to the spread of rights to children. Since then, will be to analyze the existing legal framework in the country for the protection of children and adolescents, especially regarding the right to early non-working. In order to assert the causes of this form of labor to be present, intensely, in the state of Pará, in spite of existing legal protection, the work will address the economic formation of the Amazon, relating the specificities resulting from training to the numbers of child labor in the state, therefore, will be used - in social indicators and made available by the census. Analyzed early labor in Pará, will be going to discuss, specifically, of the Child Labor Eradication Program, after its redesign in order to check that it is able to achieve the eradication of child labor in this state, and to ensure human development.

Keywords: Child labor in the state of Pará. Child Protection rules. Public policies. Human development.

LISTA DE SIGLAS

BASA	Banco da Amazônia
CEF	Caixa Econômica Federal
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CONAETI	Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil
COORDINFANCIA	Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de referência especializado da Assistência Social
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNEPETI	Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ONU	Organização das Nações Unidas
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PETID	Programa de Enfrentamento do Trabalho Infantil Doméstico
PIN	Plano de Integração Nacional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios
PNAS	Política nacional de Assistência Social
POLONOROESTE	Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SPETI	Sistema de Acompanhamento do Serviço Socioeducativo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
SPEVEA	Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia
SUAS	Sistema Único da Assistência Social

SUDAN	Superintendência da Amazônia
TIP	Trabalhos Infantis Perigosos
UF	Unidade da Federação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Ranking de IDH entre as Unidades da Federação.....	94
Tabela 2	- Capitais Metropolitanas. Cobertura de rede de esgoto.....	95
Tabela 3	- Índice de desenvolvimento da educação básica.....	97
Tabela 4	- Trabalho Infantil 5 a 17 anos. Região Norte. Estados da Federação.	98
Tabela 5	- Pessoas vivendo em extrema pobreza.....	99
Tabela 6	- Número de crianças e adolescentes de 05 a 17 anos ocupados, segundo faixa etária, Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação. 2008-2011.....	100
Tabela 7	- Números do Trabalho infantil no Pará 2011 e 2012 por faixa etária..	103
Tabela 8	- Número e proporção de crianças e adolescentes ocupados - 10 a 17 anos (Região Norte 2000 e 2010).....	145
Tabela 9	- Número e proporção de crianças e adolescentes que trabalham, segundo faixa etária (Região Norte 2010).....	147
Tabela 10	- Número e proporção de crianças e adolescentes que trabalham, segundo sexo – 10 a 17 anos (Região Norte 2010).....	148
Tabela 11	- Número e proporção de crianças e adolescentes ocupados, segundo localização do domicílio – 10 a 17 anos (Região Norte 2010).....	149
Tabela 12	- Proporção de domicílios pobres ⁽¹⁾ , segundo situação de trabalho e estudo das crianças e adolescentes – 10 a 17 anos (Região Norte 2010 - em %)......	150
Tabela 13	- Ranking dos 5 maiores municípios em número e proporção de crianças e adolescentes ocupados – 10 a 17 anos (Pará 2010).....	153
Tabela 14	- Distribuição das crianças e adolescentes ocupados, segundo seções de atividade – 10 a 17 anos (Região Norte 2010 - em %).....	157
Tabela 15	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes – Benevides – PA.....	159
Tabela 16	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes – Santarém Novo – PA.....	161

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	O TRABALHO INFANTIL	17
2.1	A Concepção de Infância	17
2.2	O Trabalho Infantil	28
3	A PROTEÇÃO JURÍDICA CONTRA O TRABALHO PRECOCE	43
3.1	Princípios Informadores da Doutrina da Proteção Integral	47
3.1.1	O princípio da prioridade absoluta.....	48
3.1.2	O respeito à condição peculiar da pessoa em processo de desenvolvimento.....	49
3.2	As Convenções Internacionais de Proteção Contra o Trabalho Infantil Ratificadas pelo Brasil	51
3.2.1	A Convenção nº138 da OIT.....	51
3.2.2	A Convenção nº 182 da OIT.....	54
3.3	O Estatuto da Criança e do Adolescente	59
3.4	A Efetivação do Direito à Proteção Contra o Trabalho Precoce ...	60
4	A FORMAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA E SEUS REFLEXOS NO TRABALHO INFANTIL NO ESTADO DO PARÁ	67
4.1	Marcos Históricos	70
4.1.1	Formação territorial da Amazônia (1616 a 1930).....	70
4.1.2	O planejamento regional (1930-1984).....	76
4.1.2.1	A ditadura militar.....	78
4.1.3	O esgotamento do projeto intervencionista e a incógnita de heartland (de 1985 até os dias atuais).....	87
4.1.4	A incógnita de Heartland e a conjuntura ambiental diante do paradigma neoliberal.....	90
4.2	Os Indicadores Sociais da Amazônia	93
4.3	A Formação Econômica da Amazônia e o Trabalho Infantil no Estado do Pará	100
5	O PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (PETI) COMO POLÍTICA PÚBLICA ESPECÍFICA DE COMBATE AO TRABALHO INFANTIL	106
5.1	Política Pública	107
5.2	O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	118
5.3	O PETI: de sua Criação à Atualidade	119

6	O REDESENHO DO PETI E O TRABALHO INFANTIL NO ESTADO DO PARÁ.....	144
6.1	Os Números do Trabalho Infantil no Estado do Pará e na Região Norte.....	144
6.2	Dados Relativos aos Municípios do Estado do Pará: as Desigualdades Internas.....	157
6.3	O Redesenho do PETI e a Efetividade no Combate ao Trabalho Infantil no Estado do Pará.....	164
7	CONCLUSÃO.....	172
	REFERÊNCIAS.....	175
	ANEXOS.....	193

1 INTRODUÇÃO

O aumento da incidência do trabalho infantil na faixa de 10 (dez) a 14 (quatorze) anos, no Estado do Pará, em 2013, na contramão do que vem ocorrendo nos outros Estados da Federação, foi o ponto de partida para o presente trabalho, na medida em que suscitou a seguinte pergunta: quais as razões de, no Estado do Pará, o trabalho infantil ter crescido, diferentemente do que ocorreu nos outros Estados da federação?

A partir dessa constatação, buscamos analisar se o Programa Nacional de Combate ao Trabalho Infantil (PETI), originalmente e após o seu redesenho, é capaz de promover a sua erradicação no Estado do Pará ou, pelo menos, de evitar que continue crescendo, ao contrário do que vem ocorrendo no restante do país.

O trabalho Infantil é um dos graves problemas enfrentados pelo estado brasileiro. Apesar de, nas últimas décadas, termos alcançado algum sucesso¹ no seu combate, os números ainda são expressivos, especialmente no estado do Pará, um dos estados da federação com maior incidência de trabalho infantil.

Com efeito, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013), no Pará, o total de crianças e adolescentes ocupados entre 5 (cinco) e 17 (dezesete) anos, em 2011, alcançava 223.911 pessoas, e, em 2012, caiu para 222.781, um recuo de 0,5%. Por outro lado, na faixa etária entre 5 (cinco) e 14 (quatorze) anos de idade, eram, em 2011, 88.232 crianças ocupadas e, no ano seguinte, esse número subiu para 94.615, aumento superior a 7%. Esse crescimento ocorreu pelo aumento no trabalho infantil de crianças de 10 a 14 anos, cujos motivos se buscará perquirir ao longo do estudo.

A proteção contra o trabalho infantil é bastante avançada em nosso ordenamento jurídico, eis que a Constituição da República Federativa do Brasil o consagra como direito fundamental (art. 7º, XXXIII). Além disso, o Brasil é signatário de diversas Convenções a respeito do trabalho e da proteção à criança, especialmente as Convenções nº 182 e a nº 138 da Organização Internacional do

¹ Segundo a PNAD (2013), o número de meninos e meninas entre 5 e 17 anos que trabalham no Brasil alcançou 3,5 milhões em 2012; esse número é resultado de uma redução de 58% efetivada nos últimos 20 (vinte) anos. Isso significa que, em 2012, havia 4.905.000 crianças a menos envolvidas no trabalho infantil do que em 1992.

Trabalho (OIT). Conta ainda com normas infraconstitucionais que visam a essa proteção, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90).

Essa proteção normativa, porém, conforme atestado pelos números supracitados, não se reflete na realidade experimentada pela população brasileira, em especial a do estado do Pará.

A falta de efetividade² desse importante direito social que repercute não só na infância, mas, também na vida daqueles que são submetidos ao trabalho infantil, bem como na própria reprodução geracional do ciclo de pobreza das famílias envolvidas, impõe que se analise, sem a pretensão de esgotar o tema, as causas e as possíveis soluções para a sua redução.

A efetivação da proteção ao trabalho precoce, como um direito social, exige uma postura positiva do Estado, que deve realizar políticas públicas para a erradicação dessa forma de labor. A principal delas, em nível federal, é o Programa Nacional para a Erradicação do Trabalho Infantil – o PETI –, que será o principal objeto desse estudo.

O PETI, desde sua instituição, em 1996, sofreu uma série de ajustes, culminando com seu redesenho em 2013; no entanto, apesar das diversas mudanças implementadas, não conseguiu garantir a efetiva eliminação do trabalho infantil no Estado do Pará. As razões para essa falta de efetividade e a possibilidade desse programa se tornar efetivo no Estado do Pará são objeto dessa pesquisa.

Na busca desse objetivo, outras questões serão tratadas para que se possa compreender a realidade do local onde esse trabalho se desenvolve, buscando suas causas, para que se possa verificar se o PETI é capaz de combatê-lo, de forma eficaz.

Para tanto, percorreremos um longo caminho, o qual terá início por uma breve análise da infância, enquanto concepção social, do valor do trabalho e de como essas duas concepções são importantes para o alcance da dignidade humana, devendo, portanto, ser desenvolvidas, oportunamente e não de forma precoce e/ou degradante.

² Efetividade é um conceito que se relaciona com outros dois: eficiência e eficácia, embora interligados, os três conceitos são distintos. Efetividade respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos; a eficiência indica a competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por fim, remete à capacidade de alcançar as metas definidas para uma ação ou experimento.

Posteriormente, analisaremos a proteção disponibilizada pelo ordenamento jurídico brasileiro contra o trabalho precoce, a fim de garantir esse o direito fundamental social, que depende, para sua efetivação, de ações positivas do Estado.

Uma vez destacada a importância da infância e a necessidade de proteção contra o trabalho precoce, bem como a sua proteção no ordenamento jurídico pátrio, passaremos a analisar alguns aspectos da formação econômica do estado do Pará para que possamos entender de que modo vive a sua população, de que maneira ela chegou a essa condição e os reflexos desse modo de viver no trabalho infantil.

A análise da formação econômica da Amazônia será de grande importância para tratarmos das políticas públicas para a erradicação do trabalho infantil no Estado do Pará, eis que a prática do trabalho precoce nesse ente da federação está, diretamente, relacionada ao modelo de desenvolvimento nele implementado, já que o trabalho de crianças e adolescentes só pode ser combatido por meio do alcance de melhores condições de vida pela população e pela possibilidade de esta exercer suas capacidades.

Nesse ponto, cabe esclarecer que se utilizará, como referencial teórico, a teoria do desenvolvimento humano de Amartya Sen (2010).

Desenvolvimento humano é o processo de ampliação das liberdades das pessoas, no que tange às suas capacidades e às oportunidades a seu dispor, para que elas possam escolher a vida que desejam ter. Conforme conceituação de Sen (2010) em “Desenvolvimento como Liberdade”, o conceito de capacidade relaciona-se com outro conceito, também exposto pelo Autor, o de funcionamentos. Assim, enquanto estes refletem as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso ter ou fazer (como não passar fome, nem miséria, ser membro ativo da comunidade, não submeter seu filho ao trabalho infantil, entre outros), a capacidade, consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para determinada pessoa: a Capacidade é a liberdade de efetivar diversos tipos de funcionamentos, ou de levar o tipo de vida que se deseja.

As escolhas efetivamente realizadas pelas pessoas organizam-se em vetores de funcionamentos, enquanto que o conjunto de todas as opções possíveis de funcionamentos para aquela pessoa constitui seu conjunto capacitório. Este conjunto constitui as liberdades substantivas da pessoa, passando o

desenvolvimento das nações a ser medido por Sen (2010) pela expansão do conjunto capacitório de seus indivíduos.

O processo de expansão das liberdades inclui as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e ambientais necessárias para garantir uma variedade de oportunidades para as pessoas, bem como o ambiente propício para cada um exercer na plenitude seu potencial. Assim, desenvolvimento humano deve ser centrado nas pessoas e na ampliação do seu bem-estar, entendido não como o aumento da renda, mas como a ampliação das escolhas, da capacidade e da liberdade de escolher. Nesta abordagem, a renda e a riqueza não são fins em si mesmas, mas meios para que as pessoas possam viver a vida que desejam.

Sempre que referimo-nos aos termos capacidade, funcionamentos, liberdade, estaremos tratando no sentido exposto pelo referido Autor.

Vale ressaltar, desde já, que o processo de formação econômica da região amazônica resultou de uma ação desordenada do Estado, que não logrou garantir melhores condições de vida à população, o que restará comprovado pela demonstração de seus indicadores sociais, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)³.

Após, enfrentar-se-á a conceituação de política pública e a sua importância na efetivação dos direitos sociais, como o direito ao trabalho não precoce, que exige uma série de medidas por parte do Estado, que deve proporcionar oportunidades de educação de qualidade, de moradia digna, de transporte, de oferta de emprego, dentre diversas outras, para combater, eficazmente, o trabalho infantil.

Por fim, analisaremos a principal política pública federal para o combate ao trabalho infantil, o PETI, buscando verificar se o seu novo desenho, diante da realidade do estado do Pará, aponta para a erradicação do trabalho infantil nesse ente da Federação, ou, pelo menos, para que haja inflexão do aumento.

Para alcançar esse fim, além da pesquisa bibliográfica, procedeu-se à pesquisa de indicadores sociais, de dados do censo demográfico do Instituto

³ O conceito de desenvolvimento humano, bem como sua medida, o Índice de Desenvolvimento Humano, IDH, foram apresentados em 1990, no primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, inspirado no pensamento de Amartya Sen. A popularização da abordagem de desenvolvimento humano se deu com a criação e adoção do IDH como medida do grau de desenvolvimento humano de um país, em alternativa ao Produto Interno Bruto, até então utilizado como medida de desenvolvimento. O IDH reúne três requisitos importantes para a expansão das liberdades das pessoas: a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável – saúde – , ter acesso ao conhecimento – educação – e poder desfrutar de um padrão de vida digno – renda.

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Foram realizadas entrevistas livres com a Secretária de Assistência social do Estado do Pará, Sra. Suely Mendonça, com o Presidente Nacional da Coordenadoria Nacional de Combate ao trabalho de crianças e adolescentes (COORDINFANCIA), Procurador do Trabalho, Dr. Rafael Marques e com a Dra. Rejane de Barros Meireles Alves, Procuradora do Trabalho e coordenadora da COORDINFÂNCIA da 8ª Região, para que se pudesse entender a real situação do trabalho infantil, e as dificuldades enfrentadas no seu combate no Estado do Pará.

A discussão a respeito da infância e dos direitos das crianças e adolescentes deve sempre se fazer presente, seja no meio acadêmico, político ou no seio da sociedade. A infância, por ser uma fase efêmera exige cuidados imediatos eis que violações a direitos nessa fase da vida dificilmente ensejarão a uma reparação, eis que o decurso do tempo as tornas irreversíveis.

Nessa esteira a realização do trabalho precoce influi negativamente no conjunto capacitório dos indivíduos nele envolvidos, gera danos físicos, psicológicos, afeta sua inserção futura no mercado de trabalho, dentre outros danos. Por essa razão, este trabalho pretende contribuir, ainda que minimamente, para a discussão a respeito do trabalho infantil no Estado do Pará, demonstrando as principais dificuldades no seu combate, bem como alternativas de sucesso já implementadas, que comprovam que essa realidade pode ser distinta.

2 O TRABALHO INFANTIL

2.1 A Concepção de Infância

Antes de pormenorizarmos o trabalho infantil no Estado do Pará, faz-se necessário entendermos um pouco do sentimento da infância, sua concepção social e o reflexo dessa concepção no mundo do trabalho infantil.

Hoje, o trabalho realizado por crianças é visto como prejudicial ao seu desenvolvimento, tanto físico, quanto psicológico, mas essa visão nem sempre predominou e não é adotada em todos os lugares. Essa abordagem impõe-se porque, para se concluir pela necessidade de proteção à criança contra o exercício do labor e de outras atividades que afetem o seu desenvolvimento é preciso, primeiramente, entendê-la como criança, um ser com características e necessidade diferentes das dos adultos.

Sarmento (2006) destaca a necessidade de distinguirmos os conceitos de criança e de infância. A criança sempre existiu, desde o primeiro ser humano, consistindo em uma referência empírica. A infância, por outro lado, é uma construção social, que surgiu com a modernidade⁴, a partir dos séculos XVII e XVIII.

Faz-se necessário, ainda, esclarecer que a noção⁵ de infância não é universal, nem pode ser pensada como uma fase indistinta ao contexto histórico e sociocultural em que está inserida. Assim é que, ao longo da história, vivenciamos distintos significados e maneiras de tratar a infância, sendo necessário que os estudos a respeito dessa temática observem sua historicidade e sua relatividade.

Assim, ao tratarmos da infância, devemos ter o cuidado de tê-la como uma categoria plural, como assevera Barbosa (2000, p. 84):

Falar de uma infância universal como unidade pode ser um equívoco ou até um modo de encobrir a realidade. Todavia uma certa universalização é necessária para que se possa enfrentar a questão e refletir sobre ela, sendo

⁴ A modernidade costuma ser entendida como um ideário ou uma visão de mundo relacionada ao projeto empreendido a partir da transição teórica operada por Descartes, com a ruptura com a tradição herdada - o pensamento medieval dominado pela Escolástica - e o estabelecimento da autonomia da razão, o que teve enormes repercussões sobre a filosofia, a cultura e as sociedades ocidentais. O projeto moderno consolidou-se com a Revolução Industrial e é, normalmente, relacionado com o desenvolvimento do capitalismo.

⁵ Falamos de noção e não em conceito para deixar clara a pluralidade cultural e histórica que envolve a construção social da infância, a qual não pode ser simplificada e reduzida à unicidade envolvida nos termos conceituados.

importante ter sempre presente que a infância não é singular, nem única. A infância é plural: infâncias.

Souza e Pereira (2003, p. 3) também partem do pressuposto de que a formulação do conceito de infância está, intrinsecamente, ligada ao seu tempo histórico, ou seja, a noção de infância não é uma categoria natural, mas, profundamente, histórica e cultural.

Assim, a proteção que dispensamos à infância hoje reflete a concepção social dessa fase da vida presente no mundo ocidental, consoante a qual percebemos a criança como um ser humano em fase de desenvolvimento, que, por essa condição, necessita de cuidados especiais e urgentes, pois, se a proteção demorar, já não se fará necessária e os prejuízos pela omissão serão irreversíveis.

Essa concepção contemporânea da infância está refletida em diversos diplomas internacionais, os quais procuram proteger a criança, como a Convenção nº 138 da OIT, de 1979, sobre a idade mínima para o trabalho, e a Convenção nº 182 de 1999, que trata das piores formas de trabalho infantil – a qual será analisada mais adiante, em capítulo posterior – bem como na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que estabeleceu todo um sistema de proteção integral à criança e ao adolescente⁶.

Como acima mencionado, nem sempre foi assim, e nem é assim em todos os lugares, eis que a ideia de infância está intimamente ligada ao contexto histórico, geográfico, econômico, cultural e, na contemporaneidade, à classe social da criança.

A concepção ocidental de infância, comum na atualidade, surgiu apenas, na modernidade, a partir do final do século XVIII, no interior da classe burguesa, em virtude da necessidade de distinção das crianças que a integravam em relação às demais (os filhos de servos, camponeses e outros trabalhadores). Assim, aquelas passaram a ser observadas, “mimadas” e, sobretudo, preparadas para o exercício do poder e o domínio de classe.

⁶ A doutrina de proteção integral à criança, consagrada na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, da Organização das Nações Unidas (1989) e na Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959), assim como na Constituição da República Federativa do Brasil e Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8069/90), designa um sistema em que crianças e adolescentes, até 18 (dezoito) anos de idade, são considerados titulares de interesses subordinados frente à família, à sociedade e ao Estado, cujos princípios estão sintetizados no *caput* do artigo 227 da Constituição Federal. A teoria de proteção integral parte da compreensão de que as normas que tratam de crianças e de adolescentes devem concebê-los como cidadãos plenos, porém sujeitos à proteção prioritária, tendo em vista que são pessoas em desenvolvimento físico, psicológico e moral.

Nesse mesmo período a educação passou a ter grande importância na vida do homem e na sociedade, com ênfase na arte e na cultura erudita, com o precípuo objetivo de estabelecer a distinção entre a criança burguesa e a criança proletária ou a criança do campo.

Essa concepção sobre a infância foi se formando pouco a pouco, acompanhada por transformações que, também, efetivaram-se nas instituições, como a família, pelo avanço das ciências, pela importância dada à educação, pelo combate à mortalidade infantil (que exigia cuidado e preocupação dos adultos com os pequenos), os quais acabaram por construir a concepção de infância como categoria social.

Até então, a criança já havia passado por um longo período de anonimato (que perdurou até o final da Idade Média), quando era vista, apenas, como um ser sem importância, uma vez que não havia qualquer preocupação com seu desenvolvimento. A condição de indivíduo só era alcançada na vida adulta.

Durante a antiguidade, na cultura grega, as crianças viviam sua primeira infância no seio da família. Eram submetidas à autoridade do pai, seu tutor legal, que poderia reconhecê-las ou, simplesmente, abandoná-las. A educação da criança, durante os primeiros 7 (sete) anos de vida, ficava, inteiramente, a cargo da família, considerada o primeiro lugar de socialização do indivíduo e, portanto, reguladora de sua identidade física, psicológica e cultural.

A família também era a base da educação romana (735-250 a. C.), que dava especial importância à formação do caráter moral dos indivíduos. O pai era o principal responsável pela educação dos filhos, mas a mulher também exercia grande autoridade dentro da família, embora não chegasse a participar da vida pública.

Para Aristóteles, a criança não era capaz de usar seu raciocínio para alcançar a virtude, o bem máximo do ser humano. Ele avaliava a infância como um período equivalente à doença, um desastre e uma circunstância infeliz. [...] O valor da infância se constitui, para Aristóteles, nas possibilidades que a infância oferece para serem desenvolvidas (CONRAD, 2000, p. 26-27).

Durante a Idade Média, a criança ainda representava um papel social mínimo e era retratada, como destaca Botto (2002, p. 12) “apenas por seu caráter incompleto; por um não ser adulto”.

A educação infantil, durante esse período, é bem retratada por Ariés (2012, prefácio):

A duração da infância era reduzida a seu período mais frágil, enquanto o filhote do homem ainda não conseguia bastar-se; a criança, então, mal adquiria algum desembaraço físico, era logo misturada aos adultos e partilhava de seus trabalhos e jogos. De criancinha pequena, ela se transformava imediatamente em homem jovem, sem passar pelas etapas da juventude, que talvez fossem praticada antes da idade média e que se tornaram aspectos essenciais das sociedades evoluídas de hoje.

Durante todo o período medieval, a infância foi tratada de forma obscura: como os índices de mortalidade eram altíssimos, assim como a taxa de natalidade, não havia um sentimento de que cada criança era única e insubstituível. Naquela época, se uma criança morresse, e elas comumente morriam, sentia-se, corriqueiramente, que seria substituída por outra.

Essa concepção um tanto obscura da infância pode ser percebida em documentos do século XVII, reproduzidos por Ariés (2012, p. 22):

Isso explica algumas palavras que chocam nossa sensibilidade moderna, como estas de Montaigne: 'perdi dois ou três filhos pequenos, não sem tristeza, mas sem desespero ou estas de Moliere, a respeito de Luison de Le Malade Imaginaire: 'A pequena não conta' [...] 'A opinião comum devia, como Montaigne, 'não reconhecer nas crianças nem movimento nem alma, nem forma reconhecível no corpo'. M. de Sévigné relata em surpresa palavras semelhantes de Mme. de Coetquen, quando esta desmaiou com a notícia da morte de sua filhinha: 'ela ficou muito aflita, e disse que jamais terá outra tão bonita'.

Além disso, os cuidados especiais dirigidos à criança só ocorriam nos primeiros anos de vida, nos quais não podia se alimentar e fazer as tarefas mais simples sozinha. Nessa fase, os adultos divertiam-se em brincar com elas, do mesmo modo que, hoje, tratamos os animais de estimação. Tão logo a criança possuísse habilidades simples, era incorporada ao mundo dos adultos. Desde muito pequena, participava dos jogos, das atividades e da vida cotidiana do adulto, sem que houvesse qualquer preocupação com o que a criança podia ou não fazer, podia ou não ouvir.

Assim que conseguisse superar os perigos dos primeiros anos, que envolviam muitas doenças oriundas da falta de higiene e de medicações, era comum que a criança passasse a viver com outra família, de modo que, durante a Idade Média, não cabia, muitas vezes, à família de origem a tarefa de educá-la.

O trabalho, nessa época, não era tido como perverso às crianças, muito pelo contrário, era no contexto do trabalho que a criança era educada, aprendendo um ofício, o que, normalmente, ocorria em um outro lar, para o qual era conduzida, justamente, para aprender um trabalho (aprender fazendo), que podia ser doméstico (era comum enviar crianças, mesmo as de boas famílias, a outras para servirem de pajens, expressão do trabalho infantil doméstico na Idade Média), ou serviços das mais diversas naturezas, como carpintaria e agricultura, dentre outros. Poderiam, até mesmo, ser enviadas à guerra.

Assim é que, nesse longo período compreendido como Idade Média (séculos V a XV), as crianças trabalhavam normalmente (o que já ocorria na Antiguidade), seja no campo, lavrando a terra, seja nas cidades, exercendo a função de aprendizes nas corporações de ofício⁷. “[...] o trabalho se fazia de sol a sol, com um descanso para a refeição” (VIANNA; SILVA, 1989, p. 1008).

Nesse período, não se proporcionava à criança e ao adolescente a vivência do que, hoje, consideramos fases da vida. A educação era garantida pela aprendizagem e pela transmissão de valores e de conhecimento, de modo geral, não pelos pais, mas pelos adultos com quem conviviam na realização dos trabalhos e das tarefas diárias. O aprendizado das crianças dava-se enquanto ajudavam os adultos a realizar as tarefas cotidianas.

Essa importância dada ao aprender pelo trabalho remonta à Antiguidade, tanto que o Código de Hamurabi, que data de mais de dois mil anos antes de Cristo, previa que, se um artesão tomasse algum menor para criar como filho adotivo, deveria ensinar-lhe seu ofício. Se lhe ensinasse, o filho adotivo não poderia mais ser reclamado por seus pais de sangue. Mas, se não lhe ensinasse o ofício, o adotivo poderia voltar, livremente, para a casa de seu pai biológico⁸.

Durante toda a Idade Média, as trocas afetivas e as comunicações sociais não eram realizadas no seio da família, mas na convivência social, em um meio extenso formado por amigos, vizinhos, criados, crianças, velhos, homens e

⁷ As corporações de ofício eram associações que surgiram na Idade Média, a partir do século XII, para regulamentar o processo produtivo artesanal nas cidades que contavam com mais de 10 mil habitantes. Essas unidades de produção artesanal eram marcadas pela hierarquia (mestres, oficiais e aprendizes) e pelo controle da técnica de produção das mercadorias pelo produtor. Em português, são chamadas de mesterais.

⁸ §§ 188 e 189 do Código de Hamurabi.

mulheres, no qual se realizavam muitos jogos e festas e em que a vida social se desenvolvia.

Não havia a noção de infância, nem mesmo preocupação com a idade; a infância relacionava-se, muito mais, à dependência, como ocorria com a vassalagem, do que com a idade cronológica. Assim é que, durante a maior parte dos anos medievais, a idade não tinha importância, sequer era computada, não era comum sequer que as pessoas soubessem, com precisão, a sua idade, de modo que não havia qualquer demarcação cronológica sobre o que era adequado a uma criança, ao seu desenvolvimento, porque não havia uma noção bem delimitada sobre a duração da infância.

A respeito da falta de registro sobre a idade das crianças, atesta Ariés (2012, p. 2):

Acredita-se que foi somente no século XVIII que os párocos passaram a manter seus registros com exatidão ou a consciência da exatidão que um estado moderno exige de seus funcionários de registro civil. A importância pessoal da noção de idade deve ter-se afirmado à medida que os reformadores religiosos e civis a impuseram nos documentos, começando pelas camadas mais instruídas da sociedade, ou seja, no século XVI, aquelas camadas que passavam pelos colégios. Nas memórias dos séculos XVI e XVII que consultei para reconstruir alguns exemplos de escolaridade não é raro encontrar no início da narrativa a idade ou a data e o lugar do nascimento do narrador.

Como não se considerava a infância como uma fase especial da vida, também não havia qualquer preocupação com a exploração da mão de obra infantil, que, como dito, sempre ocorreu na sociedade, desde os tempos mais remotos. Relatos históricos demonstram a utilização do trabalho infantil desde a Idade Antiga, nas grandes civilizações greco-romanas, como, também, durante as Idades Média e Moderna.

Neste sentido, afirma Liberati (2005, p. 30): “Crianças, não raro, participavam ativamente das mais variadas funções a elas delegadas, como forma de ajudar suas famílias e a própria comunidade em que viviam, tanto em atividades domésticas, como em pequenos trabalhos corriqueiros”.

As crianças não só trabalhavam como realizavam jogos, brincadeiras e participavam das festas, das conversas e, até mesmo, das guerras junto com os adultos; não havia, assim, um mundo restrito à criança.

Devido à baixa expectativa de vida das crianças dessa época (em torno de 14 anos) e às altas taxas de mortalidade infantil (cerca da metade dos nascidos vivos morria antes de completar 7 anos), os meninos “[...] principalmente entre os estamentos mais baixos eram considerados como pouco mais que animais, cuja força de trabalho deveria ser aproveitada ao máximo enquanto durasse suas curtas vidas” (RAMOS, 2008, p. 20).

Pouco a pouco, reconhecida em suas especificidades, a criança passou a ser observada e mimada. É a fase da paparicação e do mimo, na qual os adultos se divertiam com as crianças pequenas, objetos de seu deleite. O período da paparicação ainda não incluía uma preocupação com o que seria ou não adequado à criança, ao seu desenvolvimento físico e psicológico. Esse comportamento dos adultos em relação aos pequenos era visto de forma incômoda pelas camadas mais conservadoras da sociedade e precede à modernidade, quando a criança passa a ser educada e, finalmente, amada.

Com o advento da modernidade, muitas mudanças foram vivenciadas, o que acabou por se refletir na visão e nos cuidados dispensados à criança. O declínio do medievo trouxe transformações na estrutura social da época, que incluíram a ascensão da classe burguesa, que precisava se firmar como classe dominante. Vivenciou-se, ainda, a difusão do pensamento iluminista, que via a ciência como o grande esteio sobre o qual o indivíduo e a sociedade deveriam se desenvolver, passando a educação formal a ter um lugar de proeminência na vida do homem. Nesse diapasão, havia de ser empregado um método para a educação das crianças, o que deveria ocorrer fora do mundo dos adultos. As crianças passaram a ser objeto de interesse da ciência, da metodologia; a cronologia e a demarcação da vida ganharam grande importância.

A importância dispensada à ciência a partir da modernidade e, conseqüentemente, à leitura e ao conhecimento foi fator importante para a separação da criança do adulto para fins educativos, como afirma Botto (2002, p. 12):

Haveria, como movimento correspondente, um crescente impacto das letras: uma sociedade cada vez mais rendida à tipografia, em progressiva ampliação de seu universo de leitores. Quanto maior a comunidade de leitores, maior seria a distância entre a criança e o adulto.

Nesse período, houve, ainda, a difusão da tipografia⁹, como destacado por Postman (1999) e, com ela, o estímulo à escrita e à leitura, mundo do qual as crianças não faziam parte. Essa importância dada ao conhecimento foi concomitante ao desenvolvimento do pudor em relação à criança, o que também veio a estimular o surgimento dos colégios: Era necessário não apenas ensinar a ler, mas direcionar o aprendizado para o que seria o conhecimento adequado, o qual só poderia ser fornecido por educadores especializados, que eram encontrados nas escolas.

Surgiram as escolas, no final do século XVIII e, com elas, houve uma mudança abrupta da educação das crianças, que já não se dava em meio aos adultos, mas de forma apartada. A criança foi, então, separada do mundo adulto e mantida nas escolas – em geral internatos –, em uma espécie de quarentena para, então, retornarem ao mundo adulto.

Como dito, a importância dada ao conhecimento e à leitura criou todo um universo simbólico ao qual a criança não pertencia e que não podia, facilmente, integrar. Era necessário, primeiro, ingressar nesse mundo, aprender a decodificar as palavras para, então, estar apta a entrar no mundo dos adultos. É claro que a leitura não era acessível a todos, como ainda não o é nos dias atuais, mas, a simbologia e o impacto ideológico produzidos pela importância dada ao conhecimento acabava se refletindo de maneira ampla.

Postman (1999) assevera a importância cultural decorrente da difusão da impressão e da leitura como instrumentos de separação entre a idade adulta e a infância:

[...] um ambiente simbólico inteiramente novo tinha sido criado. Esse ambiente encheu o mundo de novas informações e experiências abstratas. Exigia novas habilidades, atitudes e, sobretudo, um novo tipo de consciência. Individualidade enriquecida, capacidade para o pensamento conceptual, vigor intelectual, crença na autoridade da palavra impressa, paixão por clareza, sequência e razão - tudo isso passou para o primeiro plano, enquanto o oralismo medieval retrocedia. O que aconteceu foi que o homem letrado havia sido criado. E, ao chegar, deixou para trás as crianças [...] a partir daí a idade adulta tinha de ser conquistada. Tornou-se uma realização simbólica e não biológica. Depois da prensa tipográfica, os jovens teriam de se tornar adultos e, para isso, teriam de aprender a ler, entrar no mundo da tipografia. E para realizar isso, precisariam de

⁹ A tipografia, aperfeiçoada por Johannes Gutenberg, em 1450 - eis que já existia de forma mais simples na Ásia -, permitiu que os textos, antes manuscritos, fossem impressos por meio da elaboração dos tipos, letras móveis produzidas em cobre e alocadas em uma base de chumbo onde recebiam a tinta e eram prensadas no papel. A possibilidade de impressão de livros acelerou a partir de então a difusão do conhecimento escrito pela Europa (VALLE, 2012, não paginado).

educação. Portanto, a civilização europeia reinventou as escolas. E ao fazê-lo transformou a infância numa necessidade (POSTMAN, 1999, p. 50).

Para Souza e Pereira (2003), apesar de a criança estar presente no pensamento de filósofos como Platão e Santo Agostinho, dentre outros, foi somente com o projeto iluminista que, de fato, passou a ser problematizada. Nesse período, porém, a infância era compreendida como uma fase efêmera e transitória, que precisava ser apressada, cabendo à educação a tarefa de transformar os pequenos seres “imperfeitos” em homens dotados de linguagem e logos.

A respeito da mudança do pensamento ocidental a partir do iluminismo e de seus reflexos na formação da concepção da infância, asseveram Souza e Pereira (2003, p. 3):

[...] é pertinente dizer que a evolução do conceito (ocidental) de criança está ligada, de certo modo, à evolução do próprio pensamento ocidental na sua transição e tensão mito-razão, onde o mito congrega a fantasia, o medo, a circularidade temporal e outras características da chamada menoridade, enquanto a razão se coloca como sinônimo de maioridade. O iluminismo, em seu projeto de livrar os homens do mal que representa a ignorância ou o não saber e torná-los senhores do mundo por via da razão, inaugura, num certo sentido, a preocupação com a criança e sua formação.

Botto (2002) destaca o papel da civilidade no processo de “invenção da infância”. Além de protegê-las do mundo dos adultos, era preciso inculcar nas crianças a boa educação, “de alguma maneira, havia um aprendizado desse bom gosto, intrínseco ao ideário propalado pelas cortes nobres e pelas fileiras burguesas. Entrar para a boa sociedade requeria finura e distinção” (BOTTO, 2002, p. 17). A civilidade torna-se um programa pedagógico que será fortalecido a partir do século XVI, eis que o desenvolvimento cada vez maior da sociedade e das cidades exigia certas normas de comportamento e a sua não-adoção gerava desaprovação.

Os ensinamentos de civilidade ou de bom comportamento público são dirigidos, especialmente, como demonstra Durkheim (1995), à segunda infância ou à pueridade, talvez ainda não particularizada como tal, quando as crianças ainda não são adultas, mas, passam por um rápido desenvolvimento orgânico e físico: são os rapazinhos e as meninas-moças. Assim, a civilidade era mais um requisito necessário à passagem da criança, agora vista como uma categoria social específica e que necessitava de aprendizado, para o mundo maduro.

Ariés (2012) observa, a respeito do novo olhar dirigido à criança a partir dos séculos XVI e XVII, que refletia a importância então concedida a essa etapa da vida:

Não convinha ao adulto se acomodar à leviandade da infância: este fora o erro antigo. Era preciso antes conhecê-la melhor para corrigi-la, e os textos do fim dos sécs. XVI e XVII estão cheios de observações sobre a psicologia infantil. Tentava-se penetrar na mentalidade das crianças para melhor adaptar a seu nível os métodos de educação (ARIÉS, 2012, p. 104).

Nesse novo modo de pensar, a instituição da escola, permeada de disciplina, de regras e de moralidade, trouxe, como dito, uma nova realidade à criança: ela passou a viver um longo período de enclausuramento - como se dava, de outra forma, com os loucos, as prostitutas e os pobres. Essa tendência de educação voltada para as crianças é o que temos, de forma mais moderna, até os dias de hoje: a escolarização.

Com a instituição da escola, a educação das crianças passou a ser pensada por filósofos, educadores e pelas famílias. Surgia uma preocupação com a moralização e com a educação; buscava-se não só separar as crianças dos adultos como as próprias crianças entre si, de acordo com a idade.

A vida escolástica é consagrada aos aspectos da história da educação que revelam o progresso do sentimento da infância na mentalidade comum: como a escola e o colégio, que na Idade Média, eram reservados a um pequeno número de clérigos e misturavam diferentes idades dentro de um espírito de liberdade de costumes, se tornaram no início dos tempos modernos um meio de isolar cada vez mais as crianças durante um período de formação tanto moral como intelectual, de adestrá-las, graças a uma disciplina mais autoritária, e, desse modo, separá-las da sociedade dos adultos. Essa evolução do séc. XV ao XVIII não se deu sem resistências. Os traços comuns da idade média persistiram por longo tempo, até mesmo no interior do colégio e, *a fortiori*, na camada não escolarizada da população (ARIÉS, 2012, p. 107).

A preocupação com as crianças foi consequência do grande movimento de moralização, capitaneado pelos reformadores católicos e protestantes ligados à Igreja ou ao Estado. Na modernidade, o mundo mudava rapidamente e essas mudanças também se faziam sentir na vida das crianças, que saíam do anonimato em que viveram durante um longo período até o final da Idade Média, passando a ocupar lugar de destaque, em que sua educação era valorizada e, até mesmo, acompanhada pelos pais. Assim, a criança passou a ocupar lugar de proeminência na família no século XIX.

Essa nova concepção foi acompanhada pela família que também, absorveu os novos valores em voga na sociedade, passando a ser um ambiente de afeição entre cônjuges e filhos. Essa afeição reservada às crianças refletiu-se na importância dada à educação; os pais preocupavam-se em acompanhar a educação dos seus filhos, de forma habitual, nos séculos XIX e XX.

A família passou a organizar-se em torno de seus filhos e a lhes conceder importância, tirando, como mencionado, a criança de seu antigo anonimato, quando poderia ser facilmente substituída por outra, por um sentimento que não via a possibilidade de perdê-la sob pena de enorme dor. Em consequência desse sentimento, tornou-se, ainda, necessário limitar o número de filhos para que se pudesse cuidar melhor deles, de modo que houve a redução voluntária da natalidade, no final do séc. XVIII.

Com a importância reconhecida à criança e à família, houve uma retração na sociabilidade outrora existente e uma consequente polarização da vida social no séc. XIX em torno da família, que passou a dedicar mais tempo a si mesma e aos seus membros. Surgiu, assim, a preocupação com a educação e com o acompanhamento do desenvolvimento das crianças, o que fez com que a sociabilidade experimentada até então sofresse uma retração, já que a vida passara a se voltar ao interior do núcleo familiar.

É interessante observar que esse foi, também, um período de grande desenvolvimento do capitalismo e do protestantismo em que se firmava uma ética em torno do trabalho¹⁰ e se buscava afastar as pessoas do ócio ou da diversão em busca da profissão, vista como vocação. Já não se podia dedicar grande parte do tempo a jogos, a encontros e a festas coletivas, o que também contribuiu para essa retração da sociabilidade e para a busca da educação formal.

Ao contrário do ocorrido na Idade Média, a modernidade trouxe a importância do trabalho como ideologia. Assim, buscava-se o sucesso, tanto na área profissional como no desenvolvimento e no comportamento dos membros da família.

¹⁰ [...] esse processo de racionalização no plano da técnica e da economia sem dúvida condiciona também uma parcela importante dos “ideais de vida” da moderna sociedade burguesa: o trabalho como o objetivo de dar forma racional ao provimento de bens materiais necessários à humanidade é também, não há dúvida, um dos sonhos representativos do ‘espírito capitalista’, uma das balizas orientadoras de seu trabalho na vida” (WEBER, 2013, p. 67).

A importância do trabalho e da nova forma de viver que encontrava guarida já no final do século XVII, também por meio da doutrina protestante é destacada por Max Weber (2013, p. 102):

Em lugar dos pecadores humildes a quem Lutero promete a graça quando em fé penitente recorrem a Deus, disciplinam-se dessa forma aqueles 'santos' autoconfiantes com os quais toparemos outra vez na figura dos comerciantes puritanos da época heroica do capitalismo, rijos como o aço, e em alguns exemplares isolados do presente. E, de outro lado, distingue-se o trabalho profissional sem descanso como o meio mais saliente para conseguir essa autoconfiança. Ele e somente ele, dissiparia a dúvida religiosa e daria a certeza do estado de graça.

Esse novo modo de viver e de ver o mundo, no qual a ciência, a educação e o trabalho assumem importância, também alterou o sentimento em relação à infância: de um período de quase abandono e de total anonimato, adentrou-se em um mundo onde a criança era vista como um ser com necessidades especiais, tanto no que tange à sua força física, quanto aos aspectos psicológicos.

Essa mudança em relação ao modo de ver a infância e a criança foram muito influenciadas pela sua exploração durante a Revolução Industrial, quando crianças e adolescentes foram submetidos a extenuantes jornadas de trabalho.

2.2 A Evolução do Trabalho Infantil

As crianças trabalhavam desde a antiguidade, mas a primeira revolução (1760-1850) industrial¹¹, notabilizou-se pela exploração do trabalho de crianças e adolescentes esse labor se desenvolveu de forma muito mais predatória, eis que assim como ocorrera com os adultos, os pequenos também foram submetidos a extenuantes jornadas de trabalho.

¹¹ Revolução Industrial foi a transição para novos processos de manufatura no período entre 1760 e 1840. Esta transformação incluiu a transição de métodos de produção artesanais para a produção por máquinas, a fabricação de novos produtos químicos, novos processos de produção de ferro, maior eficiência da energia da água, o uso crescente da energia a vapor e o desenvolvimento das máquinas-ferramentas, além da substituição da madeira e de outros biocombustíveis pelo carvão. Teve início na Inglaterra e em poucas décadas se espalhou para a Europa Ocidental e os Estados Unidos. A Primeira Revolução Industrial evoluiu para a Segunda Revolução Industrial, nos anos de transição entre 1840 e 1870, quando o progresso tecnológico e econômico ganhou força com a adoção de barcos a vapor, navios, ferrovias, fabricação em larga escala de máquinas e o aumento do uso de fábricas que utilizavam a energia a vapor.

A substituição dos trabalhos artesanais por máquinas fez com que muitas famílias perdessem sua fonte de renda e fossem obrigadas a submeter-se ao trabalho nas fábricas em troca de ínfimos salários, que não eram suficientes para a manutenção de suas famílias. Por isso, logo a mão de obra das crianças e das mulheres foi utilizada para suprir o orçamento familiar.

Além disso, foi possível, em grande monta, abrir mão do trabalho pesado, que só podia ser realizado por homens, pela utilização de máquinas, as quais podiam ser operadas por mulheres e por crianças, que representavam para os produtores um lucro ainda maior, em virtude de sua mão de obra ser mais barata e facilmente controlável.

As crianças eram submetidas a jornadas de trabalho ininterruptas de 14 (catorze) a 16 (dezesesseis) horas. As mutilações, as doenças e as mortes precoces eram correntes. Esse quadro passou a fomentar diversos movimentos de inquietação popular visando à regulamentação do trabalho infantil.

Diante de tantas atrocidades, Grunspun (2000, p. 49) afirma que, no final do século XVIII, surgiram duas filosofias opostas a respeito do trabalho infantil.

A primeira, difundida, especialmente, pela religião protestante, que era favorável a essa prática, entendia que o trabalho imposto às crianças e aos adolescentes era uma ótima forma de se reprimirem as más inclinações humanas provenientes do pecado original. Segundo essa corrente, para as classes mais baixas, o trabalho passou a significar a salvação do indivíduo, fosse ele remunerado ou não. Nessa concepção, as crianças ainda eram vistas como pequenos adultos que precisavam ser preparados para o mundo do trabalho.

A segunda corrente, defendida por seguidores do filósofo Jean-Jacques Rousseau, contrapunha-se à primeira. Para ele, a infância consistia em uma fase especial da vida, que deveria ser aproveitada para a educação e o lazer, com o objetivo de construir um adulto saudável, física e mentalmente, um adulto com condições de realizar qualquer tipo de contribuição para a sociedade. Para tanto, defendia a educação formal às crianças e a elaboração de leis de proteção à infância.

Note-se, ainda, que o final do século XVIII e o século XIX também foram marcados por intensas lutas sociais que contribuíram para o surgimento de ideias de proteção mínima do trabalhador, por meio do reconhecimento e da promoção de

seus direitos fundamentais e de normas protetivas em relação aos menores trabalhadores.

Esse movimento de combate à exploração da mão de obra infantil estendeu-se por todo o século XIX, tendo êxito em gerar alguns direitos para as crianças que exerciam atividades nas fábricas. Surgiram as “Leis das Fábricas” (*factory acts*), que introduziram diversas medidas protetivas durante o período de 1819 a 1867, dentre elas a proibição do emprego de crianças menores de 9 (nove) anos em fábricas de fiação e de tecelagem, assim como a proibição do trabalho noturno para menores de 16 (dezesseis) anos.

O cenário do trabalho infantil no Brasil foi diferente, na medida em que, durante a colonização, iniciada ainda no século XVI, a Europa já vivia o período em que a infância começava a ser reconhecida e problematizada, concepção essa adotada, apenas tardiamente, no país e, ainda assim, de forma distinta nos diferentes segmentos sociais que aqui se formavam.

Segundo a Organização Internacional do Trabalho (2003), o trabalho infantil tem sido um fenômeno constante na sociedade brasileira, presente desde a chegada dos primeiros portugueses, quando as crianças brasileiras trabalhavam na coleta do pau-brasil. O período da escravatura também se caracterizou pela exploração da mão de obra infantil, especialmente de crianças órfãs ou filhas de escravos, que realizavam todo tipo de trabalho, tanto nas lavouras como em serviços domésticos, além de ajudarem na construção de pequenos vilarejos.

No início do Século XVI, as embarcações que traziam imigrantes e exploradores também transportavam algumas crianças, como esclarece Ramos (2008, p. 19): “[...] as crianças subiam a bordo somente na condição de grumetes¹² ou pajens, como órfãs do Rei enviadas ao Brasil para se casarem com os súditos da Coroa, ou como passageiros embarcados em companhia dos pais ou de algum parente”.

As crianças embarcadas viviam em condições insalubres, trabalhavam e sofriam abusos sexuais por parte de marujos e, quando essas embarcações eram atacadas por piratas, eram escravizadas e forçadas a servirem em navios invasores, de modo que “[...] em meio ao mundo adulto, o universo infantil não tinha espaço: as crianças eram obrigadas a se adaptar ou a perecer” (RAMOS, 2008, p. 48).

¹² Marinheiro aprendiz.

Mauad (2008, p. 141) esclarece que, no período colonial a infância era concebida como “[...] a primeira idade da vida e delimitava-se pela ausência da fala perfeita, envolvendo o período que vai do nascimento até os três anos”, o que evidencia que a infância, naquele momento histórico, no Brasil, era ligada a questões biológicas, como a fala, a dentição, o tamanho, dentre outros.

Ainda no século XVI, a importância concedida na Europa à educação e aos métodos educacionais se fez sentir no país, tendo a Companhia de Jesus utilizados como instrumentos para evangelizar os pequenos índios, tidos como de mais fácil conversão e como meio para catequizar os mais velhos. Essa “educação” concedida aos jovens índios acabou por implicar uma transformação radical de seus costumes, ritos e religião, que, até então, mantinham-se distintos daqueles dos portugueses.

No período colonial, as crianças nasciam em suas próprias casas e ali permaneciam. No Brasil, assim como na Europa Ocidental, os mimos ao redor da criança eram corriqueiros, mas perduravam, apenas, nos primeiros anos de vida. De acordo com Del Priore (2008, p. 96):

[...] brincava-se com as crianças pequenas como se brincava com animaizinhos de estimação [...] onde a presença de crianças de todas as idades e colaterais era permanente, criava-se uma multiplicidade de convivências que não deixavam os pequeninos só.

Scarano (2008) argumenta que as crianças são mencionadas marginalmente nos registros históricos do Brasil imperial, porém, menciona que, nas entrelinhas, há algumas maneiras de percebermos que eram valorizados: apesar de terem um papel secundário, as crianças representavam a continuação de uma família, participavam dos acontecimentos sociais, como festejos, tinham o afeto de seus pais, enfim, faziam-se presentes e notadas no cotidiano. A morte de crianças, na época, porém, não era encarada como tragédia, mas como fatalidade, eis que, devido às altas taxas de natalidade e de mortalidade, muitas nasciam e morriam, sendo logo uma substituída por outra.

Nesse período, era corriqueiro encontrar nas pequenas vilas e cidades crianças indo e vindo pelas ruas, que eram vistas como espaço coletivo, de convivência e de desenvolvimento das mais diversas atividades, o que incluía trabalho, festas e diversas brincadeiras.

Ocorre que, como atestado, a infância jamais se desenvolve de maneira uniforme, nem em um mesmo contexto histórico, o que se revelava no Brasil Colônia e no Imperial, em que a realidade era bastante distinta entre as crianças brancas, as escravas, as índias e as pobres, como descreve Scarano (2008, p. 111), a respeito da infância vivenciada pelas crianças escravas:

[...] donas [...] acarinhavam e aceitavam as crianças negras que não tivessem ainda atingido os sete anos, sobretudo os menores e, a partir daí, [...] eram entregues à tirania com outros escravos. As pequenas crianças negras eram consideradas graciosas e serviam de distração para as mulheres brancas que viviam reclusas, em uma vida monótona. Eram como brinquedos, elas as agradavam, riam de suas cambalhotas e brincadeiras, lhes davam doces e biscoitos, deixavam que, enquanto pequenos, participassem da vida de seus filhos [...].

Assim, enquanto a criança branca vivia livre, a escrava tinha sua liberdade nos limites estabelecidos por seu dono. Corroborando a ideia de que as infâncias vivenciadas pelas crianças brancas e escravas eram distintas, Bernartt (2009) afirma que as brancas, em especial as ricas, eram entregues às amas de leite e, após os seis anos, os meninos aprendiam o latim e boas maneiras em colégios religiosos, preparando-se para o ingresso na vida adulta. As crianças escravas, por sua vez, cresciam desempenhando funções e atividades que lhes eram destinadas, e, aos doze anos, eram vistas como adultas, tanto na sexualidade, como no trabalho.

Havia ainda a distinção entre a educação dispensada aos meninos e às meninas. Os meninos da elite frequentavam a escola aos sete anos e terminavam seus estudos dentro ou fora do país. As meninas, de outra parte, eram educadas para serem esposas, donas de casa e mães, aprendiam trabalhos manuais e postura social, sendo que algumas também estudavam. Se fossem de família rica, podiam aprender música, dança e desenho, pois existiam colégios de luxo para meninas e colégios quase artesanais para as outras moças, criadas e escravas (SILVA, 1981).

Müller (2007) também atesta que, no século XVIII, a criança branca tinha infância e destino diferentes dos que se davam às crianças filhas de índios e negros, as quais só tinham a perspectiva de obedecer e servir. O menino branco, ao contrário dos demais, tinha o lugar de mando; os mais abastados estudavam no exterior, tornavam-se patrões e tinham quem trabalhasse por eles.

As péssimas condições de vida dos escravos geraram muitas revoltas, as quais, aliadas à forte pressão externa, levaram a um período de decadência da escravidão brasileira, que perdurou por 50 (cinquenta) anos, até a edição da Lei Áurea em 1888.

Ocorre, porém, que a abolição não logrou melhorar a vida dos escravos e de seus filhos, que apenas conseguiram a liberdade, mas, não possuíam profissão, terra ou algum tipo de ajuda. Não houve nenhum planejamento de políticas sociais pelo governo brasileiro, e a falta de integração das famílias de escravos recém-libertos na sociedade gerou sua crescente marginalização.

Assim, com o fim da escravidão (1888), as relações na sociedade brasileira requalificaram-se, mas os sinais do racismo, do machismo e da violência, valores então tradicionais, permaneceram nas relações sociais, refletindo-se, também, na infância. A ausência de políticas estatais no sentido de integrar as crianças, ou mesmo as famílias oriundas da escravidão, de forma digna, à sociedade, acabou por destinar todo esse contingente, assim como milhares de imigrantes que aqui chegaram, à pobreza e a difíceis condições de vida. A grande política que se tinha era a da repressão, muito mais ocupada com as consequências da grave situação vivenciada, do que com as causas propriamente ditas.

Como não existiam políticas públicas ou direitos de proteção às crianças e aos adolescentes, eles eram levados ao trabalho precoce como forma de sobrevivência e, também, por alicerces ideológicos, pois, como os ex-escravos não tinham acesso à educação formal, o trabalho era visto como enobrecedor. Nesse sentido, Dourado e Fernandez (1999, p. 279) aduzem:

A ideologia presente na época era a de que o trabalho ajudaria a criança a tornar-se um cidadão útil à sociedade. Para muitos políticos e juristas, melhor era manter uma rígida rotina de trabalho a fim de que as crianças não tivessem tempo livre para ficar nas ruas perambulando. O caráter dos mais jovens deveria ser formado dentro do local de trabalho, pois dessa forma seriam criados novos trabalhadores, para constituir o futuro da nação. O discurso operário era contrário a essas ideias. Jornais da época, tais como A Plebe, Fanfulla e Terra Livre, que defendiam os interesses dos trabalhadores, denunciavam os problemas de saúde que as crianças adquiriram nas fábricas e o comprometimento físico e intelectual dos mais jovens, pela submissão à dura rotina industrial.

Nesse período, as crianças começaram a ser vistas com preocupação e se tornarem objetos de ação pública. Se, por um lado, a família era responsável por

cuidados e socialização, por outro, cabia ao Estado a responsabilidade sobre as crianças pobres e órfãs.

Muitas crianças eram abandonadas, seja por serem filhos ilegítimos, seja pelas condições de pobreza extrema vivenciada por muitas famílias. Eram deixadas na Roda dos Expostos¹³, ou, quando meninas, para que se preservasse sua honra e castidade, eram encaminhadas para instituições destinadas a abrigar meninas órfãs e desvalidas.

Muitas crianças que não eram encontradas ou não recebiam a proteção dos órgãos competentes acabavam sendo criadas por famílias, seja por caridade ou compaixão, ou mesmo, para realizarem tarefas do lar.

Em 1927, foi aprovado o Código dos Menores, Decreto nº 17.943-A, que institucionalizou a obrigação do Estado em prestar assistência às crianças e aos adolescentes que, devido à situação de abandono ou ao estado de carência de suas famílias, dependiam do auxílio ou mesmo da proteção estatal para sobreviverem. A legislação tinha fins corretivos: era preciso disciplinar, física e moralmente, as crianças oriundas da orfandade ou de famílias desestruturadas.

Durante a vigência do Código dos Menores, vivenciou-se, no Brasil, uma dúplici regulamentação dos direitos das crianças e dos adolescentes, eis que o Código Civil cuidava dos direitos daqueles em situação regular, enquanto que o dos Menores tratava daqueles considerados carentes ou em situação irregular. Como atesta a Organização Internacional do Trabalho (2006, p. 30):

O Código dos Menores Legislava sobre crianças de 1 a 18 anos, em estado de abandono, quando não possuíssem moradia certa, tivessem os pais falecidos, fossem ignorados ou desaparecidos, tivessem sido declarados incapazes, estivessem presos há mais de 2 anos, fossem qualificados como vagabundos, mendigos, de maus costumes, exercessem trabalho proibido, fossem prostitutas ou economicamente incapazes de sua prole. O código estabeleceu que as crianças adotadas passariam a ter todos os direitos do

¹³ Entre os séculos XVII e XIX, a sociedade ocidental católica desenvolveu uma forma de assistência infantil chamada Casa da Roda dos Expostos, que deveria garantir a sobrevivência do enjeitado e preservar oculta a identidade da pessoa que abandonasse ou encontrasse abandonado um bebê. Segundo Venâncio (1999, p. 46):

“De forma cilíndrica e com uma divisória no meio, esse dispositivo era fixado no muro ou na janela da instituição. No tabuleiro inferior da parte externa, o expositor colocava a criança que enjeitava, girava a Roda e puxava um cordão com uma sineta para avisar à vigilante – ou Rodeira – que um bebê acabara de ser abandonado, retirando-se furtivamente do local, sem ser reconhecido. Após ser recolhida pela porteira e identificado o seu estado de saúde e nutrição, a criança era encaminhada a uma ama-de-leite e depois a uma ama-seca ou de criação (requisitada entre as expostas) que cuidava do menino ou menina até os sete anos de idade.”

filho legítimo e passaria a reger-se sua tutela pelo Código Civil e não pelo Código dos Menores, o que confirma a teoria do atendimento dual.

O Código de Menores (BRASIL, 1927, não paginado) previa medidas de assistência e proteção, com liberdade assistida, aos menores considerados infratores, mas essa previsão foi pouco utilizada.

Segundo Sá (2001, p. 39), “nos primeiros trinta anos da República a criança pobre era tida como abandonada e de alta periculosidade”. Foram criadas inúmeras instituições, especialmente para o “menor infrator”, com a sobreposição da categoria da “infância” pela do “menor”.

A fraca aplicação das medidas assistenciais estava relacionada à ideia de que a função do Estado era, tão somente, a de tutelar esses menores. Desse modo, a medida mais utilizada era a internação que, ao mesmo tempo, funcionava como repressão àqueles que tinham condutas indesejáveis e tirava os mais pobres das vistas da sociedade, contribuindo para a propagação da ideia de que, a forma mais eficaz de contenção da criminalidade era o encarceramento.

O Código de Menores regulamentava o Trabalho Infantil, proibindo sua prática antes dos 12 (doze) anos, até que essa proibição passou a ter *status* constitucional, albergada que foi na Constituição de 1934.

Em 1979, foi promulgado o novo Código de Menores, Lei nº 6.997, que tinha a pretensão de iniciar uma nova postura jurídica em relação às crianças e aos adolescentes, ainda tratadas como “menores”. Conforme determinação da nova lei, a criança que fosse maltratada dentro do ambiente familiar deveria ser dele retirada e conduzida a outro lar ou instituição. A decisão sobre o destino da criança ou do adolescente cabia ao Juiz de Menores, que também poderia autorizar o trabalho, se fosse comprovada a sua necessidade para a sobrevivência deles.

A década de 90 concretizou uma nova ordem jurídica, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que, acompanhando as transformações sociais, econômicas e políticas na sociedade brasileira, consagrou a democratização das relações sociais, o que logo se fez sentir no tratamento jurídico dispensado às crianças e aos adolescentes, reconhecidos como seres com necessidades urgentes e especiais.

Deve-se ter em mente, porém, que, como afirmado desde o início deste capítulo, não há como tratarmos da infância de maneira simplista. Assim, se por um lado, a modernidade desenvolveu um ideal de criança cuidada, valorizada, apesar

de vigiada e punida, por outro, deu lugar ao reconhecimento da existência de outra infância, como esclarece Barbosa (2000, p. 88-89):

[...] a sem família, isto é, a infância dos orfanatos, das rodas dos expostos, dos hospitais, dos contos infantis como o pequeno polegar e João e Maria - a infância abandonada que trabalha como adultos nas indústrias nascentes e é privada de condições mínimas de saúde e sobrevivência.

Assim, mesmo após o reconhecimento da criança como sujeito de direitos pelo Estado Brasileiro com a Constituição de 1988, em uma sociedade de classes, com grande desigualdade social, como a brasileira, a infância ainda é determinada pela origem social do indivíduo, bem como pelo universo cultural no qual está inserido. Esses fatores vão delimitando as características e a própria duração da infância, bem como o momento e a condição de sua inserção no mercado de trabalho.

Assim é que, no Brasil, o direito à infância digna ainda não é realidade a todos os brasileiros, e, dentre os diversos problemas enfrentados, está o trabalho infantil, que atinge, 3,5 milhões¹⁴ de crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos, segundo o PNAD (2012), o que prejudica não só a vivência da infância, como também o seu desenvolvimento ao longo da vida, como passaremos a tratar no próximo capítulo.

O trabalho infantil é um problema multifacetado, seja pelas suas inúmeras causas, seja pelo seu difícil enfrentamento, ou mesmo pelas diversas consequências negativas que acarreta ao desenvolvimento da criança e do adolescente, impossibilitando o alcance de sua dignidade.

Tratar do combate ao trabalho infantil, seja em nível mundial, seja em uma região mais delimitada, como o Estado do Pará, requer compreender no que consiste o trabalho de crianças e adolescentes, seu conceito, suas causas, suas consequências para os submetidos a ele, bem como os instrumentos e os meios à disposição para o seu combate.

O trabalho em si é instrumento de desenvolvimento do ser humano, é meio para o exercício de sua dignidade, seja como instrumento de sustento, seja como forma de exercício de suas capacidades.

¹⁴ Esse número não considera o trabalho realizado pelo menor aprendiz, eis que esse tipo de labor é permitido em nosso ordenamento jurídico, a partir dos 14 (quatorze) anos, mediante contrato de aprendizagem.

Historicamente, na evolução do homem, o trabalho é parte importante, ora como meio de subsistência, ora como fator social de inclusão ou exclusão, ou mesmo, em razão do status que lhe confere dentro de seu ambiente social, quer como escravo, vassalo ou senhor.

A partir do século XVI, com a revolução protestante e a transformação da ética cristã, o trabalho passou a ser visto como fator de enobrecimento da alma, o que é revelado pela célebre frase de Max Weber (2013, p. 17): “o trabalho dignifica o homem”.

Entre os séculos XVII e XIX, muito em decorrência da Revolução Industrial, o trabalho ganhou lugar de relevo na sociedade. Essa valorização é, também, associada à repercussão da ideologia iluminista, que proporcionou algumas significativas mudanças no modo de pensar e de viver da sociedade; nesse contexto, o trabalho, que, até não, era visto sem tanta importância, passou a ser valorizado como símbolo e manifestação da liberdade humana.

Pinho (2011, p. 8) observa que:

[...] foi apenas com pensadores do liberalismo ético que a concepção do trabalho começou a afeiçoar-se, ainda que paulatinamente, à concepção atual. Locke, por exemplo, ao defender a liberdade como direito natural por excelência, e a propriedade como seu sucedâneo máximo, asseverava que esta somente se justificaria se representasse um bem útil à sociedade, que somente poderia ser alcançado mediante o trabalho. O trabalho então passa a ter um sentido, um valor social, consubstanciado na reversão da propriedade em utilidades fruíveis pela comunidade. Dessa sorte, a terra poderia ser acumulada até o limite de seu uso, que representaria o limite da propriedade.

A primeira guerra mundial (1914-1919) influenciou, sobremaneira, o significado do trabalho para a sociedade contemporânea. Foi no pós-guerra que o Direito do Trabalho se consolidou, por meio do denominado constitucionalismo social, consoante o qual os direitos trabalhistas, assim como outros direitos sociais, passam a ser garantidos em diversas Constituições, como a do México de 1917 e a da Alemanha (Constituição Republicana de Weimar de 1919). Cabe destacar, ainda, a criação da Organização mundial do Trabalho (OIT), também em 1919.

Ainda que alguns direitos sociais já fossem garantidos Constitucionalmente em diversos países, durante segunda guerra mundial observou-se uma realidade inimaginável de atrocidades e explorações, cometidas, especialmente, pelo Nazifacismo. Tal realidade conhecida por todo o mundo no Pós-II Guerra ensejou

consequências no direito, trazendo reflexos diretos à concepção que, até então se tinha sobre o trabalho.

Foi nesse período que o Estado Constitucional de Direito se consolidou, principalmente na Europa continental, já que, antes, a constituição era entendida como um documento político, e não havia o controle de constitucionalidade das leis pelo Judiciário (BARROSO, 2013, p. 227-228). A partir de então, ela não apenas passou a disciplinar o modo de produção das leis e dos atos normativos, como estabeleceu limites para o seu conteúdo, além de impor deveres de atuação ao Estado.

Arendt (2013, p. 97) entende que o homem só é efetivamente livre quando puder dispor de seu próprio trabalho, já que este é a expressão da humanidade.

Para Antunes (2011, p. 11):

Uma vida cheia de sentido em todas as esferas do ser social, dada pela omnilateralidade humana, somente poderá efetivar-se através da demolição das barreiras existentes entre tempo de trabalho e tempo de não trabalho, de modo que, a partir de uma atividade vital cheia de sentido, autodeterminada, para além da divisão hierárquica que subordina o trabalho ao capital hoje vigente e, portanto, sob bases inteiramente novas, possa se desenvolver uma nova sociabilidade.

Assim, independentemente do sentido que se dê ao trabalho, a vida em sociedade perpassa e é determinada por ele; é dele que o homem extrai seu sustento, dele depende a sua subsistência e a de sua prole.

O trabalho, essencial ao alcance do desenvolvimento humano e ao exercício de sua dignidade, deve ocorrer no momento em que o indivíduo já está apto para realizá-lo, ou seja, quando já esteja em condições, tanto físicas, quanto psicológicas, para adentrar ao mundo do trabalho e exercer um ofício.

O trabalho infante-juvenil, além de ser eticamente indesejável, é prejudicial ao desenvolvimento psicológico e, muitas vezes, físico das crianças e dos adolescentes a ele submetidos, apresentando efeitos a longo prazo, como a reprodução do ciclo de pobreza entre as famílias de baixa renda que se utilizam da mão de obra infantil como fonte de sua complementação.

Além de não usufruírem de direitos básicos, como educação, ao lazer e ao esporte, as crianças e os adolescentes que trabalham costumam apresentar sérios problemas de saúde, como fadiga excessiva, distúrbios do sono, irritabilidade, alergias e problemas respiratórios. Os trabalhos que exigem esforço físico extremo,

como carregar objetos pesados ou adotar posições anti-ergonômicas, podem prejudicar o crescimento e ocasionar lesões na coluna, além de produzir deformidades.

Outras consequências físicas do trabalho infantil são fraturas, amputações, ferimentos, queimaduras e acidentes com animais peçonhentos, que são muito comuns em atividades rurais, em construções, em pequenas oficinas, na pesca e no processamento de lixo. Devido à pouca resistência, a criança está mais suscetível a infecções e a lesões que o adulto. É ainda comum que meninos e meninas não apresentem peso ou tamanho suficientes para o uso de equipamentos de proteção ou ferramentas de trabalho destinados a adultos, o que, muitas vezes, leva à execução de serviços sem a proteção, ou mesmo, sem a destreza necessária, o que acaba ocasionando acidentes, amputações e até a morte.

As crianças e os adolescentes acidentam-se seis vezes mais do que adultos em atividades laborais. Ainda segundo esse estudo:

Pelo menos três se acidentaram por dia trabalhando no Brasil, de 2009 a julho de 2011. Nesse período, no mínimo 37 crianças morreram trabalhando, sendo que uma delas não chegou sequer aos 13 anos. Esses dados referentes a acidentes com pessoas com menos de 17 anos foram coletados pelo Ministério da Saúde, a partir de comunicação de hospitais e postos de atendimento. Vale lembrar que crianças e adolescentes estão sujeitos a acidentes de trabalho que não são devidamente percebidos pelo sistema de saúde, já que a notificação é precária por se tratar de trabalho ilegal (TELEFÔNICA, 2013, não paginado).

O trabalho precoce ocasiona-lhes, ainda, impactos psicológicos, os quais são muito variáveis, eis que relacionados ao contexto social do trabalho, em geral, afetando a sua capacidade de aprendizagem e a forma de se relacionar com os demais membros da sociedade. Os abusos físico, sexual e emocional são grandes fatores para o desenvolvimento, não só de doenças físicas, mas, também, de psicológicas.

Outro problema decorre do fato de, em muitos casos, a criança ser responsável por prover uma parte significativa da renda familiar. Em vez de brincar, atividade extremamente necessária para o seu desenvolvimento, ela torna-se, de certa maneira, chefe de família, o que implica uma inversão de papéis que pode dificultar a sua inserção em grupos formados por crianças da mesma idade, na medida em que seus interesses, seus problemas e suas responsabilidades são muito distintos dos das demais. Seus referenciais passam a ser semelhantes aos

dos adultos, sendo comum que meninos e meninas que trabalham tenham mais facilidade de se relacionar com adultos do que com pessoas da sua própria idade, acabando por não vivenciar a infância e se inserir, precocemente, no mundo adulto.

No âmbito da educação, as crianças e os adolescentes que trabalham, em geral, apresentam dificuldades no desempenho escolar, o que leva muitas vezes ao abandono dos estudos. Isso acontece também porque eles costumam chegar à escola já muito cansados, o que as impede de assimilar os conhecimentos passados e de exercitar suas habilidades e competências.

Em pesquisa realizada pela Tendência Consultoria, que embasou o estudo denominado “Trabalho Infantil e Adolescente: impacto econômico e os desafios para a inserção de jovens no mercado de trabalho no Cone Sul” (2013), constatou-se que quando as crianças cumprem 36 (trinta e seis) horas semanais, a evasão escolar pode chegar a 40%. Já a queda no rendimento, para a mesma carga de trabalho, varia de 10% a 15%, dependendo da série. Alunos do 9º ano do ensino fundamental que trabalham 4 (quatro) horas por dia têm queda de cerca de 4% no desempenho em Português e Matemática, se comparados aos que não trabalham (TELEFÔNICA, 2013).

Os números permitem-nos concluir que, quanto mais tempo as crianças e adolescentes trabalham, menores notas obtêm, o que não só faz com que fiquem desestimulados, como compromete seu posicionamento futuro no mercado de trabalho, uma vez que as crianças que trabalham não terão o rendimento necessário e suficiente para terminarem os estudos ou se qualificarem adequadamente, acabando por perpetuar a situação de pobreza intergeracional, a ponto de se afirmar que:

[...] após atingir a idade suficiente para o trabalho legal, infelizmente, passa a ser preterido, uma vez que não possui formação e conhecimentos técnicos básicos para o exercício das profissões. O trabalhador mirim passa a ser o futuro desempregado adulto, com certeza (CORRÊA; GOMES, 2003, p. 33).

Não se pode deixar de destacar, ainda, a exploração da mão de obra precoce por parte das empresas. As crianças submetidas a essas circunstâncias costumam ganhar muito menos do que um adulto. A mão de obra barata significa economia para muitas empresas, criando-se outro círculo vicioso, o do uso do

trabalho de crianças na competição entre empresas, exatamente para baratear os custos.

Essa prática também acarreta prejuízos ao exercício do trabalho digno e legal por trabalhadores adultos, eis que os postos de trabalho acabam sendo ocupados, informalmente, por essas criança e adolescentes, como destaca Souza (2008, p. 103):

Ao mesmo tempo em que o adolescente trabalha na informalidade, como consequência direta e quantitativa, retira o emprego ou o trabalho formal dos adultos. O trabalho infantil, de maneira perversa, aprofunda a crise de desemprego existente no país. A mão de obra barata e informal retira o trabalho dos adultos numa perversa inversão de valores.

A exploração da mão de obra infantil viola, simultaneamente, a infância e o trabalho digno, pois o trabalho prematuro, acarreta danos irreversíveis na formação, seja educacional, seja psicológica e, por vezes, no físico do indivíduo, dificultando sua futura inserção no mercado de trabalho; o que justifica que a proteção ao trabalho e à infância é destacada na Constituição da República Federativa do Brasil, não só como direito fundamental do indivíduo, mas, também, de toda a sociedade.

O trabalho infantil é, portanto, extremamente prejudicial ao pleno desenvolvimento do ser humano visto que a criança ou adolescente que trabalha carrega as marcas do trabalho infantil por toda a sua vida. No futuro, permanecerá às margens da sociedade civil organizada, terá dificuldade de se inserir, dignamente, no mercado de trabalho e acabará por reproduzir o ciclo de pobreza no qual está inserido.

Além disso, muitas vezes, a criança que trabalha acaba por conviver com o submundo do crime e da marginalidade armada, inclusive no mundo das drogas e da prostituição. Cipola (2001) atesta que existem cerca de 73 mil crianças brasileiras associadas ao submundo do crime de tráfico de substâncias entorpecentes.

Quanto ao tráfico de drogas, Liberat (2006, p. 82) afirma que:

A presença de jovens nesse setor ilícito é importante para os traficantes, vez que se beneficiam da inimputabilidade penal atribuída aos menores de 18 anos. Sendo assim, o trabalho, como um todo, se torna mais fácil, tanto pelo controle que exercem sobre as crianças e os adolescentes inseridos no mercado, quanto pela prontidão na substituição dessa mão de obra.

O trabalho infantil, assim, prejudica o exercício de uma série de direitos fundamentais às crianças e mesmo aos futuros adultos, dentre eles o direito à educação, à saúde, ao pleno desenvolvimento, à dignidade, à infância, ao trabalho digno, merecendo, portanto, firme repressão pelo Estado, razão pela qual se encontra proibido no próprio texto constitucional, previsto no art. 7º, XXXIII¹⁵ da Constituição da República Federativa do Brasil e em diversos outros diplomas legais, como passaremos a analisar.

¹⁵ Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: XXXIII: proibição de trabalhos noturnos, perigosos ou insalubres a menores de 18 anos e de qualquer trabalho aos menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos (BRASIL, 1988, não paginado).

3 A PROTEÇÃO JURÍDICA CONTRA O TRABALHO PRECOCE

A proteção jurídica contra o trabalho infantil foi efetivada após o surgimento da concepção da infância e a intensa exploração da mão de obra infantil, especialmente durante a Revolução Industrial.

No Brasil, o trabalho infantil existiu desde a colonização, mas a Revolução Industrial, iniciada no final do século XIX e no início do século XX, também, aqui importou na sua rápida expansão, a ponto de 40% dos trabalhadores em indústrias têxteis de São Paulo serem crianças (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2004).

As primeiras normas de proteção contra o trabalho infantil foram editadas em decorrência dessa grande exploração sofrida pela mão de obra de crianças e adolescentes durante a revolução industrial brasileira.

A situação de crianças e adolescentes somente vai começar a mudar justamente pelo sucesso que o uso abusivo de sua mão de obra alcança. Quando o uso intensivo do trabalho de crianças começa a competir com o emprego de adultos, as manifestações de reivindicações por estes levaram à criação das primeiras normas de proteção ao trabalho de crianças, iniciando-se com o estabelecimento de idade mínima para o trabalho (GRUNSPUN, 2000, p. 46-47).

Paralelamente às graves consequências enfrentadas pela sociedade pela intensa exploração do trabalho, inclusive da mão de obra infantil, a humanidade protagonizou, desde o final do século XIX, até a primeira metade do século XX, uma intensa aceleração do movimento de propagação e de universalização dos direitos humanos, o que também foi consequência dos horrores vivenciados nas duas grandes guerras mundiais. Emerge a necessidade de reconstrução do valor dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional.

Assim, houve uma intensa multiplicação dos tratados internacionais sobre direitos humanos, como direitos constitucionais fundamentais.

Com efeito, os direitos de crianças e adolescentes, seja em relação à sua proteção genérica, seja em relação ao trabalho precoce, tiveram grande difusão em

nível internacional¹⁶, por meio de tratados que definiram o paradigma do trabalho decente e do trabalho digno.¹⁷

Em 1948, foi firmada em Bogotá, no bojo da Carta Internacional Americana de Garantias Sociais, a Declaração do Trabalhador, que estabelecia, em seu artigo 16, que os menores de 14 anos e os que, ainda que maiores de 14, permanecessem submetidos ao ensino obrigatório, não poderiam ser empregados em qualquer atividade. Previa, porém, que as autoridades encarregadas de fiscalizar o trabalho desses menores poderiam autorizá-lo, quando o considerassem indispensável para a subsistência do infante e de sua família. A jornada de trabalho do empregado menor de 16 anos não poderia ser maior que 6 (seis) horas diárias ou 36 (trinta e seis) horas semanais, em qualquer espécie de labor.

Em 10 de dezembro de 1948, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas aprovou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que garante direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais a todos os seres humanos, incluindo, portanto, as crianças. Também reconheceu, em seu artigo 25, o direito à maternidade e à infância, aos cuidados e à assistência especiais. Às crianças é reconhecida a proteção social, independentemente do fato de serem nascidas ou não dentro do matrimônio.

Naquele mesmo ano, a Assembleia das Nações Unidas aprovou a Declaração dos Direitos Humanos, que estabeleceu, em seu artigo XXV, que “a maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas de matrimônio ou fora dele, têm direito a igual proteção social”.

¹⁶ No cenário internacional, o primeiro instrumento adotado na defesa dos direitos das crianças e adolescentes foi a Declaração de Genebra dos Direitos das crianças, promulgada em 1924, pela Liga das Nações. Esse diploma, porém, não possuía força cogente em relação aos Estados signatários, mas obrigava, genericamente, homens e mulheres de todas as nações. Embora dotada de universalidade, a Declaração de Genebra ainda previa tratamento diferenciado ao órfão e ao abandonado, recomendando o seu recolhimento, razão pela qual esse instrumento não pode ser considerado o fundador da Teoria da proteção integral, mas, apenas, representa os primeiros indícios de prioridade à proteção da criança.

¹⁷ O paradigma do trabalho decente e do trabalho digno traçam os mínimos indispensáveis, sem os quais não se pode falar em dignidade do homem trabalhador. Segundo Silva (97): “nesse processo histórico, em especial por conta do fortalecimento da Organização Internacional do Trabalho, de suas normas e da Declaração de Princípios fundamentais de 1998, cria-se um sistema internacional do homem trabalhador, do qual erige o paradigma do trabalho decente como valor fundante das relações laborais, paradigma este que não pode transigir com o núcleo rígido dos mínimos, fincados em quatro grandes pilares: não discriminação, vedação do trabalho em condições análogas a de escravo, liberdade sindical e vedação do trabalho infantil (MARQUES, 2012, p. 837).

Em 1959, foi aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas o primeiro diploma internacional de relevância sobre a proteção da criança, que enfrentou a questão do trabalho precoce: a Declaração Universal dos Direitos da Criança, a qual consagrou o primeiro conjunto de valores da doutrina da proteção integral, consagrada, hoje, na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 88. Essa declaração, composta de 10 (dez) princípios, dedicou o 9º à proteção da criança contra qualquer forma de negligência, crueldade e exploração, bem como a proibição do labor antes da idade mínima considerada conveniente.

A doutrina da proteção Integral inclui: o reconhecimento de direitos sem distinção ou discriminação, a proteção especial, a identidade e nacionalidade; a proteção à saúde, à maternidade, à alimentação, à habitação, à recreação e à assistência médica; o tratamento e os cuidados especiais com a criança por incapacidade; o desenvolvimento sadio e harmonioso, com amor e compreensão, bem como com a proteção da família, da sociedade e das autoridades públicas, a educação, o melhor interesse da criança, a primazia do socorro e da proteção, a proteção contra quaisquer formas de negligência, crueldade e exploração e, por fim, a proteção contra atos de discriminações raciais, religiosas ou de qualquer natureza.

A partir da consagração da proteção integral, a Declaração Universal dos Direitos da criança afirmou direitos humanos¹⁸ para crianças e adolescentes, a fim de lhes garantir melhores condições de vida, por meio do exercício de direitos e de liberdades, protegendo-as de qualquer espécie de discriminação. Reconheceu, ainda, à criança e ao adolescente a condição peculiar de pessoa em processo de desenvolvimento, que necessita de cuidados e direitos especiais, antes e depois do nascimento.

¹⁸ Direitos Humanos são os direitos básicos de todos os seres humanos. Incluem: direitos civis e políticos (exemplos: direitos à vida, à propriedade, liberdades de pensamento, de expressão, de crença, igualdade formal, direitos à nacionalidade, de participar do governo do seu Estado, podendo votar e ser votado, entre outros, fundamentados no valor liberdade); direitos econômicos, sociais e culturais (exemplos: direitos ao trabalho, à educação, à saúde, à previdência social, à moradia, à distribuição de renda, entre outros, fundamentados no valor igualdade de oportunidades); direitos difusos e coletivos (exemplos: direito à paz, direito ao progresso, autodeterminação dos povos, direito ambiental, direitos do consumidor, inclusão digital, entre outros, fundamentados no valor fraternidade). As ideias de direitos humanos tem origem no conceito filosófico de direitos naturais que seriam atribuídos por Deus; alguns sustentam que não haveria nenhuma diferença entre os direitos humanos e os direitos naturais e veem na distinta nomenclatura etiquetas para uma mesma ideia. Outros argumentam ser necessário manter termos separados para eliminar a associação com características normalmente relacionadas com os direitos naturais, sendo John Locke, talvez, o mais importante filósofo a desenvolver essa teoria.

No entanto, a efetiva implementação da declaração somente veio a ocorrer 20 (vinte) anos depois, em 1979, a partir da instituição de um Grupo de Trabalho na Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), com a finalidade de iniciar os estudos em busca de uma proposta de Convenção Internacional de Direitos para a Criança. O grupo de trabalho desenvolveu suas atividades durante toda a década de 1980, período coincidente com o processo de redemocratização do Brasil e com a discussão sobre a nova Constituição pátria, que viria a ser promulgada em 1988.

A discussão que envolvia os direitos das crianças e os deveres dos Estados acabou por reverberar no Brasil, ensejando, em 1987, a Emenda Popular denominada “Criança Prioridade Absoluta”. Com milhares de assinaturas, a emenda, proposta por organizações não governamentais, foi adotada pela Assembleia Nacional Constituinte que, no ano seguinte, promulgou o novo texto, viabilizando a incorporação da doutrina da proteção integral à Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 227¹⁹.

A adoção da teoria da proteção integral ensejou a consolidação de um novo ramo de direito no Brasil - o Direito da criança e do adolescente²⁰-, consoante o qual os interesses das pessoas em desenvolvimento subordinam interesses da família, da sociedade e do Estado.

Segundo Paula (2005, p. 80):

A conceituação de proteção integral é essencialmente jurídica, muito embora seja reflexo da política de um povo em relação à criança e ao adolescente. A lei impõe obrigações à família, à sociedade e ao Estado, considerando, reiterando-se, o valor da criança e do adolescente em determinado momento histórico-cultural. Quando a normativa internacional e o Estatuto da criança e do adolescente referem-se à proteção integral, estão indicando um conjunto de normas jurídicas concebidas como direitos e garantias perante o mundo adulto, colocando os pequenos como sujeitos ativos de situações jurídicas. Moral ou valores sociais são apenas os elementos informadores ou determinantes da lei, devendo ser afastada qualquer consideração extrajurídica permissiva da intromissão de outros componentes na definição de seu conteúdo.

¹⁹ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988, não paginado).

²⁰ A Constituição Brasileira, assim como o ECA, tratam dos termos criança e adolescentes, diferenciando-os pelas etapas de desenvolvimento dos seres humanos, o que não ocorre nos instrumentos internacionais que utilizam, apenas, o termo criança.

Cury (2005) esclarece que, anteriormente à Constituição de 1988, o tratamento dispensado à infância, no âmbito constitucional, restringia-se ao “amparo e à assistência”, não abrangendo a questão do dever e do direito. As duas primeiras Constituições brasileiras, a de 1824, outorgada no período imperial, e a de 1891, a primeira Constituição republicana, nada mencionaram a respeito da infância.

A proteção integral, consagrada pela Constituição de 88, desempenha, no sistema jurídico de proteção à criança e ao adolescente, papel estruturante, na medida em que reconhece todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana e, ainda, outros direitos específicos decorrentes da condição especial das pessoas em fase de desenvolvimento.

A proteção integral visa estruturar a proteção à pessoa em desenvolvimento, a partir dos seguintes questionamentos: proteger de quem? Proteger o quê? Proteger como? A resposta a todos esses questionamentos, oriundos de um único princípio, estrutura a proteção integral da criança e do adolescente, formando a construção inovadora do Direito da criança e do adolescente em nosso ordenamento jurídico.

Lima (2001) propõe uma abordagem principiológica em relação a esse novo ramo do direito, reconhecendo seu caráter duplamente sistemático, ou seja, como um sistema de princípios e regras de direitos fundamentais. Afirma ele:

Podemos então falar do Direito da Criança e do Adolescente como um novo modelo jurídico, isto é, um novo ordenamento de direito positivo, uma nova teoria jurídica, uma nova prática social (da sociedade civil) e institucional (do poder público) do Direito. O que importa, neste caso, é perceber que desde a criação legislativa, passando pela produção do saber jurídico, até a interpretação e aplicação a situações concretas, este Direito impõe-nos o inarredável compromisso ético, jurídico e político com a concretização da cidadania infanto-juvenil (LIMA, 2001, p. 62).

Passa-se, então, a analisar o sistema de proteção integral introduzido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

3.1 Princípios Informadores da Doutrina da Proteção Integral

Como já mencionado, a CRFB/88 foi um grande marco na proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, na medida em que rompeu com o antigo paradigma, caracterizado por resumir-se a regulamentar a situação de menores

infratores, inaugurando uma nova fase na proteção de direitos das crianças e dos adolescentes: a da proteção integral.

A proteção integral é instrumentalizada por dois outros princípios: o da prioridade absoluta e o do respeito à condição da pessoa em processo de desenvolvimento.

3.1.1 O princípio da prioridade absoluta

Em termos jurídicos, o princípio da prioridade absoluta estipula que, a concretude dos direitos da criança e do adolescente, e ocupa lugar primordial de realizações no mundo jurídico, vez que diz respeito a uma fase efêmera da vida, na qual a demora na reparação da violação pode torná-la inútil.

Esse princípio encontra previsão no artigo 227 da Constituição Federal (CF) e no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), atribuindo como dever da família, da sociedade e do Estado, o de assegurar os direitos fundamentais com absoluta prioridade.

O artigo 4º do ECA esclarece o alcance da garantia de absoluta prioridade:

A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços público ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (BRASIL, 1990, não paginado).

Além do escopo interpretativo na solução de conflitos, o princípio da prioridade absoluta reforça a verdadeira diretriz de ação para a efetivação dos direitos fundamentais, na medida em que estabelece prioridade na realização das políticas públicas sociais e a destinação privilegiada dos recursos necessários à sua execução.

A fim de que seja possível a efetiva realização dos direitos proclamados, as políticas públicas precisam diferenciar-se das práticas historicamente estabelecidas na tradição brasileira. Busca-se superar práticas puramente assistencialistas, meramente emergenciais e segmentadas, que excluem a maior parte das crianças e adolescentes da possibilidade de usufruir dos benefícios decorrentes das políticas sociais básicas, definidas como o conjunto dos benefícios ou serviços de prestação

pública que são considerados direitos de todos e deveres do Estado, ou seja, as políticas sociais básicas de caráter universalista.

Os direitos das crianças e dos adolescentes, que incluem alimentação, saúde, educação, liberdade, cultura, lazer e proteção contra o trabalho precoce, dentre outros, todos voltados a um desenvolvimento saudável e digno, devem ser efetivados com a rapidez necessária para que sirvam, no tempo certo, como alicerces do desenvolvimento pessoal e garantias da integridade.

A adoção de políticas públicas contra o labor precoce é, portanto, direito de todas as crianças e adolescentes, devendo ter absoluta prioridade de realização pelos entes públicos, eis que, além de se tratar de direito fundamental, tem essa proeminência de efetivação garantida pelo princípio, também constitucional, da prioridade absoluta (art. 227 da CRFB/88).

O princípio da prioridade absoluta relaciona-se com outro princípio informador do direito da criança e do adolescente e que, assim como ele, instrumentaliza a proteção integral da criança e do adolescente: o respeito à condição peculiar de pessoa em processo de desenvolvimento.

3.1.2 O respeito à condição peculiar de pessoa em processo de desenvolvimento

Crianças e adolescentes são dotados de atributos individualizados, já que se encontram em perene evolução em direção à idade adulta, o que, porém, não os exclui de terem garantidos todos os direitos da personalidade, seja pelo Estado, seja pelos outros cidadãos.

Em razão do respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, a criança e o adolescente devem ser considerados por aquilo que são, “com todos os seus atributos modificáveis, mas que não lhe retiram a essência” (PAULA, 2002, p. 38).

Assim, a proteção integral da criança e do adolescente tem, como instrumentos o respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e a prioridade absoluta. Esses são os princípios-abrigo²¹, informadores do direito da criança e do adolescente.

²¹ Princípios-abrigo são princípios genéricos e basilares dos quais podemos extrair a proteção de outros direitos que não estão diretamente previstos no diploma legal (PAULA, 2002).

Esses princípios são decorrentes do princípio da dignidade da pessoa humana, explicitado por Barroso e Barcellos (2003, p. 38):

Dignidade da pessoa humana expressa o conjunto de valores civilizatórios incorporados ao patrimônio da humanidade. O conteúdo jurídico do princípio vem associado aos direitos fundamentais, envolvendo aspectos dos direitos individuais, políticos e sociais. Seu núcleo material elementar é composto do mínimo existencial, locução que identifica o conjunto de bens e utilidades básicas para a subsistência física indispensável ao desfrute da própria liberdade. Aquém daquele patamar, ainda quando haja sobrevivência, não há dignidade.

A construção do Direito da criança e do adolescente a partir da doutrina da proteção integral, com seus princípios próprios, importou em significativo processo de reordenamento institucional do Estado brasileiro, com a desjudicialização de práticas de caráter administrativo, mudanças de conteúdo e de métodos de gestão, bem como a integração dos princípios constitucionais da descentralização político-administrativa e da democratização na efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, que, a partir de então, têm reconhecido o *status* de sujeitos de direitos, de caráter absoluto e prioritário.

O reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos garantiu ao universo infanto-juvenil o irrestrito, amplo e privilegiado acesso à justiça, o que, até então, não era possível.

O Brasil, antes de consagrar a doutrina da proteção integral no texto Constitucional, tornou-se signatário de diversas Convenções Internacionais a respeito da proteção da infância e adolescência, bem como sobre a proibição do trabalho infantil.

As convenções internacionais do trabalho são os principais instrumentos da regulamentação internacional do trabalho. São produtos da atividade normativa da OIT, organização internacional criada com o escopo de assegurar bases sólidas para o alcance da paz mundial, por meio da melhoria das condições sociais do ser humano.

Além disso, as convenções constituem verdadeiros tratados internacionais²² multilaterais²³ abertos à ratificação e têm, como principal objetivo, disciplinar as

²² Tratado Internacional é um acordo resultante da convergência das vontades de dois ou mais sujeitos de internacional, formalizado em um texto escrito, com o objetivo de produzir efeitos jurídicos no plano internacional (REZEK, 2007, p. 7).

²³ Delas participam um número considerável de países.

relações laborais desenvolvidas no interior dos Estados. São fontes formais²⁴ do direito, integrando o sistema jurídico dos países que as ratificam e, por isso, geram direitos subjetivos e obrigações, também podendo ensejar a assunção de responsabilidades, no plano internacional, pelos estados que as ratifiquem.

3.2 As Convenções Internacionais de Proteção Contra o Trabalho Infantil Ratificadas pelo Brasil

O Brasil é signatário da Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1990, da Convenção nº 138 da OIT, sobre a idade mínima para a admissão em empregos, de 1973 e da Convenção nº 182 da OIT, contra as piores formas de trabalho, de 1999. Nessa última, comprometeu-se a erradicar as piores formas de trabalho infantil até 2016, podendo-se destacar a exploração sexual comercial, o trabalho infantil doméstico, o trabalho no tráfico de drogas, o trabalho informal urbano e o trabalho na agricultura.

3.2.1 A Convenção nº 138 da OIT

O conceito internacional de trabalho infantil baseia-se na Convenção da idade mínima da OIT, de nº 138²⁵, que, aprovada em 1973, dispõe sobre a idade mínima para o ingresso no mercado de trabalho e indica a política de erradicação do trabalho infantil aos países signatários, os quais devem comprometer-se a elevar, progressivamente, a idade de ingresso no mercado de trabalho até conseguirem atingir a total erradicação dessa espécie de labor.

A categoria de trabalho infantil engloba dois níveis: o “trabalho de risco” e “as piores formas incondicionais de trabalho infantil”. O primeiro diz respeito à qualquer atividade ou ocupação, a qual, por sua natureza, conduza a efeitos adversos à segurança, à saúde (seja física ou mental) e ao desenvolvimento da

²⁴ Segundo Dimoulis (2011, p. 167), o termo fontes formais indica os lugares nos quais se encontram os dispositivos jurídicos e onde os destinatários das normas devem pesquisar sempre que desejam tomar conhecimento de uma norma em vigor, pois, conforme estabelece o art. 3º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, ninguém pode se esquivar da aplicação da norma alegando sua falta de conhecimento.

²⁵ Aprovada na 87ª reunião da Assembleia Geral da OIT, a Convenção foi enviada para a apreciação do Congresso Nacional Brasileiro, pelo Presidente da República, no dia 10.10.1999, juntamente com a Convenção n. 138, e foi aprovada pelo Decreto-legislativo n. 78, de 15.12.1999.

criança ou adolescente envolvido. Na segunda subcategoria, encontram-se as atividades consideradas mais perversas à dignidade das crianças e adolescentes e incluindo o tráfico de crianças, o trabalho forçado, o conflito armado, a prostituição, a pornografia e as atividades ilícitas.

Consoante a Convenção nº 138, a idade mínima para a admissão em emprego deve ser estipulada por cada país, mas não pode ser inferior a 15 anos nem à idade de conclusão de escolaridade compulsória. Já a idade para admissão em serviços prejudiciais à saúde, à segurança e à moral, não deve ser inferior a dezoito anos.

Fonseca (2011, p. 87) destaca os principais parâmetros da Convenção nº 138 da OIT:

- a) Preconiza a idade mínima para o trabalho em 15 anos de idade, com o mister de garantir escolaridade mínima sem trabalho durante o primeiro grau;
- b) Admite que países em desenvolvimento adotem a idade de 14 anos para o trabalho e, excepcionalmente, a de 12, em caso de aprendizagem;
- c) Nesses casos, porém, os eventuais signatários devem implementar política da elevação progressiva da idade mínima; e,
- d) As atividades que afetem a integridade física ou psíquica, a preservação da moralidade, ou a própria segurança do adolescente devem ser desempenhadas somente a partir dos 18 anos. Tolerada, no entanto, a idade de 16 anos em tais hipóteses, desde que o adolescente seja submetido a cursos profissionalizantes.

No Brasil, até a edição da Emenda Constitucional (EC) nº 20/98, a idade mínima para o trabalho era de 14 anos, exceto na condição de aprendiz, razão pela qual não havia a possibilidade, diante da incompatibilidade normativa, da mencionada convenção ser ratificada, tanto que foi rejeitada pelo Congresso Nacional em 1991, sendo ratificada, tão somente, em 2002²⁶, após a edição da Emenda Constitucional nº 20, que majorou para 16 anos a idade mínima para a admissão ao emprego.

A Convenção nº 138 sobre a idade mínima para admissão de emprego foi acompanhada da Recomendação nº 146, a qual traça regras para o desenvolvimento de ações governamentais e, notadamente, de políticas públicas necessárias ao alcance dos objetivos traçados pela convenção.

A edição de recomendações é comumente adotada em paralelo à promulgação das Convenções, eis que tais diplomas internacionais tratam, de forma

²⁶ A Convenção nº 138 foi ratificada pelo Brasil, através do Decreto nº 4.134/2002 (BRASIL, 2002).

geral, de direitos humanos, os quais, por muitas vezes ensejam direitos sociais, como no caso do direito fundamental ao não trabalho precoce, exigindo posturas positivas dos Estados, que devem fazer cumprir, ao menos, o núcleo essencial do direito fundamental para elas assegurado.

As recomendações expedidas pela Organização Internacional do Trabalho, ao contrário das convenções, não necessitam de ratificação, eis que, tão somente, enumeram as medidas necessárias, especialmente as políticas públicas, para a concretização do disposto nas convenções, às quais se atrelam, possuindo assim, nitidamente, caráter suplementar.

Assim é que a Recomendação nº 146 veio traçar compromissos a serem adotados pelos estados-membros, a fim de fazerem cumprir a proibição do trabalho precoce²⁷ em seus respectivos territórios. Nesse sentido, prescreve em seu artigo 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 leve, progressivamente, a idade mínima de admissão ao emprego ou a trabalho a nível adequado ao pleno desenvolvimento físico e mental do jovem (Convenção nº 138).

A Recomendação ora analisada traçou as diretrizes a serem seguidas pelos países membros na busca da erradicação do trabalho precoce no capítulo “Política Nacional”, no qual ressaltou:

- a) O firme compromisso nacional com o pleno emprego, nos termos da convenção e da recomendação sobre a política de Emprego, de 1964, e a tomada de medidas destinadas a promover o desenvolvimento voltado para o emprego, tanto nas zonas rurais como nas urbanas;
- b) A progressiva extensão de outras medidas econômicas e sociais destinadas a atenuar a pobreza onde quer que exista e a assegurar às famílias padrões de vida e de renda tais que tornem desnecessário o recurso à atividade econômica de crianças;
- c) O desenvolvimento e a progressiva extensão, sem qualquer discriminação, de medidas de seguridade social e de bem-estar familiar destinadas a garantir a manutenção da criança, inclusive de salários-família;
- d) O desenvolvimento e a progressiva extensão de meios adequados de ensino, e de orientação vocacional e treinamento apropriado, em sua forma e conteúdo, para as necessidades das crianças e adolescentes concernentes;
- e) O desenvolvimento e a progressiva extensão dos meios apropriados à proteção e ao bem-estar de crianças e adolescentes, inclusive de

²⁷ A norma trata não apenas do emprego mas também do trabalho, de modo, que, mesmo que a relação exercida não se enquadre na típica relação de emprego, o adolescente não poderá vincular-se a outrem por meio de relação de trabalho, antes da idade mínima prevista.

adolescentes empregados, e à promoção de seu desenvolvimento (BRASIL, 2002, não paginado).

Essa recomendação tem em vista combater as principais causas do trabalho infantil, que incluem a pobreza, a falta de efetivação de outros direitos fundamentais como a educação, o pleno emprego às famílias envolvidas e a falta de perspectiva de uma vida melhor.

3.2.2 A Convenção nº 182 da OIT

A Convenção nº 182 foi aprovada em 1999 e regulamentou a proibição das piores formas de trabalho infantil e a ação imediata para a sua eliminação.

Essa Convenção exige que os Estados-Membros da OIT que a ratifiquem adotem maior proteção e assistência direta, necessária e adequada para livrar as crianças das piores formas de trabalho infantil, bem como a sua reabilitação e a sua integração social. Ao ratificá-la, os países-membros assumiram o compromisso de erradicar as piores formas de trabalho infantil até 2016, desiderato que o Brasil ainda está longe de alcançar²⁸.

As modalidades de trabalho que mais atentam contra a dignidade das crianças e adolescentes, por isso consideradas como suas piores formas, estão dispostas no artigo 3º²⁹ da Convenção, e devem ser especificadas pelos ordenamentos jurídicos internos dos países signatários. Segundo a Convenção, as piores formas de trabalho infantil são aquelas que expõem as crianças a abusos físicos, psicológico ou sexual, ao trabalho, seja subterrâneo, debaixo d'água, em alturas perigosas ou em espaços confinados; com máquinas, equipamentos e instrumentos perigosos ou a temperaturas, a níveis de barulho ou vibrações prejudiciais à sua saúde; em condições particularmente difíceis, como o trabalho por

²⁸ Segundo o PNAD (2013), em 2012 cerca de 3,5 milhões de crianças trabalhavam no Brasil.

²⁹ Art. 3º. Para os fins desta Convenção, a expressão as piores formas de trabalho infantil compreende: (a) todas as formas de escravidão ou práticas análogas à escravidão, como venda e tráfico de crianças, sujeição por dívida, servidão, trabalho forçado ou compulsório, inclusive recrutamento forçado ou compulsório de crianças para serem utilizadas em conflitos armados; (b) utilização, demanda e oferta de criança para fins de prostituição, produção de material pornográfico ou espetáculos pornográficos; (c) utilização, demanda e oferta de criança para atividades ilícitas, particularmente para a produção e tráfico de drogas conforme definidos nos tratados internacionais pertinentes; (d) trabalhos que, por sua natureza ou pelas circunstâncias em que são executados, são susceptíveis de prejudicar a saúde, a segurança e a moral da criança (Convenção 138 da OIT).

longas horas ou noturno, ou o trabalho em que a criança é, injustificadamente, confinada ao estabelecimento do trabalhador.

No Brasil, as piores formas de trabalho infantil compõem a denominada lista Trabalhos Infantis Perigosos (TIP)³⁰ e são regulamentadas pelo Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008.

No estado do Pará, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), dentre as principais atividades realizadas por crianças, as piores são o trabalho doméstico e o trabalho em lixões.

O trabalho infantil doméstico é aquele realizado no domicílio de terceiros, podendo ser remunerado ou não e consiste, em geral, em lavar e passar roupas, cozinhar, promover a limpeza da casa e, muitas vezes, cuidar de animais [...] e também dos filhos dos patrões, na condição de babá.

O artigo intitulado *A puerta cerrada: trabajo infantil doméstico*, divulgado pela Organização Internacional do Trabalho, em 2004, aborda a exploração de crianças e adolescentes no trabalho doméstico:

Muitas crianças que trabalham em serviço doméstico são vítimas de exploração. Quando limpam, cozinham, cuidam dos filhos do seu empregador ou executam tarefas em casa são privados de direito de brincar, de estar com a família e amigos, do direito à moradia digna e da proteção contra abuso sexual, físico ou sociológico (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2011)³¹.

Em relação ao trabalho infantil doméstico, os riscos ocupacionais arrolados na lista TIP são: esforços físicos intensos, isolamento, abuso físico, psicológico e sexual, longas jornadas de trabalho, trabalho noturno, calor, exposição ao fogo, posições anti-ergonômicas e movimentos repetitivos, tracionamento da coluna vertebral e sobrecarga muscular, dentre outros. Esses riscos são capazes de provocar diversas consequências para aqueles que exercem essa atividade

³⁰ Constam da Lista TIP (Trabalhos Infantis Perigosos) 89 atividades, com suas descrições e consequências para a saúde de crianças e adolescentes que as desempenham. Delas fazem parte, ainda, quatro itens convencionados anteriormente pela OIT e que se referem à exploração sexual, trabalho escravo, trabalhos moralmente degradantes e uso da mão de obra infantil em atividades ilícitas, como o tráfico de entorpecentes. A Lista TIP foi elaborada durante quase três anos por membros da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI), coordenada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

³¹ *Muchos niños que trabajan en el servicio doméstico son víctimas de explotación. Al limpiar, cocinar, cuidar a los hijos de su empleador o realizar tareas esadas en La casa, se les priva de derecho de jugar, a visitar a su familia y sus amigos, El derecho a un alojamiento decente y a la protección contra ella coso sexual os los abusos físicos o sociológicos* (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2011).

prematuramente: afecções músculos esqueléticas (bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites), contusões, fraturas, ferimentos, queimaduras, ansiedade, alterações na vida familiar, transtornos do ciclo vigília-sono, DORT/LER, deformidades da coluna vertebral (lombalgias, lomocíatalgias, escolioses, cifoses, lordose), síndrome do esgotamento profissional e neurose profissional, traumatismo, tonturas e fobias.

Os riscos ocupacionais, porém, não são os únicos, nem os mais graves a que crianças vítimas do trabalho doméstico estão expostas, pois há riscos relacionados ao abuso sexual, dentre outros de maior gravidade.

Grunspun (2000) atesta que, muitas das crianças submetidas ao labor doméstico, na maioria meninas, vêm do campo para a cidade, em razão da miséria e da fome a que suas famílias estão submetidas, ocorre, porém, que “ao chegarem, muitas trabalham até por um prato de comida. Em muitos dos casos, essas meninas sofrem abuso sexual e acabam se prostituindo como forma de sobrevivência” (GRUNSPUN, 2000, p. 44).

Apesar disso, o trabalho infantil doméstico prestado por crianças e adolescentes no estado do Pará³² ainda é encarado como benéfico à criança envolvida, por proporcionar-lhe possibilidade de acesso à escolaridade, eis que muitas vezes as crianças migram do interior do estado, para ter acesso a escolas no turno da noite, trabalhando durante o dia. A realidade, contudo, é bastante distinta, como destaca Perez (2008, p. 108):

Defende-se aqui o trabalho doméstico como uma das piores formas de trabalho infantil e adolescente, tendo em vista que as atividades que o envolvem acarretam várias situações de risco e vulnerabilidade. A uma, porque nele a criança ou adolescente poderá se sujeitar a carga horária ilimitada, residindo ou não no local de trabalho, levando-se em conta a ausência de limitação legal e a existência de uma relação discrepante entre este e a autoridade de um ou mais adultos. A duas, porque a circunstância de ser um trabalho realizado em local privado permite a exposição a qualquer tipo de abuso físico, moral ou sexual. A três, porque a lida com a limpeza da CSA implica a manipulação de produtos químicos, inflamáveis, peças cortantes, utilização de fogo na cozinha, além de aparelhos elétricos. E a quatro, porque a combinação de todos esses riscos acarreta sérios comprometimentos biopsicossociais que, por consequência, prejudicam, a aprendizagem dessas crianças, provocando sua evasão da escola.

³² Cristina Porto, Iolanda Husak e Jô Azevedo observaram que em 1998 o Conselho tutelar de Breves, Ilha do Marajó, estado do Pará, denunciou a venda ou doação de meninas para famílias com as quais eram “contratadas” a condição de empregadas domésticas, em Belém e Macapá e que, nesses serviços, abusos sexuais eram comuns (PORTO; HUSAK; AZEVEDO, 2011, p. 98).

O trabalho infantil nunca traz qualquer benefício a crianças e aos adolescentes, o que, inclusive, o motiva pelo qual alguns autores a tecerem críticas à Convenção nº 182 da OIT, eis que consideram que todo e qualquer tipo de trabalho desenvolvido por crianças é prejudicial ao seu desenvolvimento, não havendo razão para que a convenção se atenha a apenas algumas das atividades.

A respeito da flexibilidade adotada pela Convenção em análise destaca Almeida Neto (2007, p. 119):

No Brasil, há uma crítica severa dos órgãos de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes à Convenção nº182, que delibera sobre as piores formas de trabalho infantil. Em primeiro lugar, a crítica se refere ao próprio termo “piores formas”, que segundo alguns analistas, pressupõe a existência de algumas modalidades aceitáveis de trabalho infantil, quando, à luz da legislação brasileira, não existem piores formas de trabalho infantil, pois todas são ilegais. Em segundo lugar, ao que tudo indica, na verdade a Convenção nº 182 flexibilizou a já existente Convenção nº 138, que contemplava essa situação. A convenção 12 não contempla, então, a convenção 138; ela, na verdade, flexibiliza-a.

A fim de cumprir as exigências da Convenção, os Estados-Membros devem garantir o acesso gratuito à educação básica, prestar assistência imediata a todas as crianças e adolescentes liberados de tais atividades, bem como, garantir a recuperação de sua moralidade, dignidade e saúde.

A Convenção determina, ainda, que os Estados-Membros procedam à identificação e à denúncia desse tipo de exploração, e que, sempre que possível, adaptem a formação profissional aos menores liberados das piores formas de trabalho infantil.

A Convenção traz como proposta para a erradicação dessas formas de exploração infantil a elaboração de programas de ação pelos países, abrangendo a atuação de organizações governamentais e não governamentais, organizações de empregadores e empregados e demais setores da sociedade, que demonstrem interesse em adotar compromissos sociais para a sua erradicação.

A ratificação da Convenção nº182 da OIT pelo Brasil foi um ato político, que visou demonstrar à comunidade internacional a preocupação do país com o trabalho infantil e seu objetivo de erradicá-lo, sem grandes repercussões jurídicas de âmbito interno, eis que no ordenamento jurídico Brasileiro o trabalho infantil, como um todo, já se encontrava proibido a quando da promulgação da Convenção.

Em 2006, o Brasil foi além, assumindo compromissos ainda maiores no que tange ao combate ao trabalho infantil. Tornou-se signatário do documento denominado “*Trabalho Decente nas Américas: Uma agenda Hemisférica, 2006-2015*”, elaborado na XVI Reunião Regional Americana da Organização Internacional do Trabalho (OIT), no qual se comprometeu a eliminar as 50 (cinquenta) piores formas de trabalho infantil até 2016 e a erradicar todas as formas de trabalho infantil até 2020³³.

Tendo em vista os compromissos assumidos perante a OIT, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) instituiu a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI), criada por intermédio da Portaria n.º 365, de 12 de setembro de 2002.

A comissão lançou, em 2003, o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente³⁴, que coordena diversas intervenções com o objetivo de eliminar o trabalho infantil no País. Ele é estruturado em cinco seções: Diagnóstico Situacional Preliminar do Trabalho Infantil no Brasil, Dimensões Estratégicas e Problemas Prioritários, Visão de Futuro, Plano de Ação; Ações de Gestão ou de Diretriz, Monitoramento e Avaliação.

A CONAETI conta com uma Subcomissão para Análise e Adequação da Legislação Nacional às Convenções n.º 138 e n.º 182 da OIT e tem a incumbência de suprir as lacunas existentes no arcabouço legislativo para a correta aplicação das disposições das convenções supracitadas. A Subcomissão foi responsável pelo texto que originou o Decreto n.º 6.481, de 12 de junho de 2008, que define a Lista

³³ A adoção pelo Brasil das Convenções n.º 138 e n.º 182 da OIT e os compromissos assumidos para a erradicação do trabalho infantil ensejaram a criação do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador. O Plano conta com a participação da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI), um organismo quadripartite composto por representantes do poder público, dos empregadores, dos trabalhadores, da sociedade civil organizada e de organismos internacionais, sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que tem, como finalidades específicas a elaboração de um Plano Nacional de Combate ao Trabalho Infantil, a verificação da conformidade das Convenções 138 e 182 da OIT com os diplomas legais vigentes, elaborando propostas de regulamentação e adequação e proposição mecanismos de monitoramento da aplicação da Convenção 182.

³⁴ O Plano para Erradicação do Trabalho Infantil tem a cinco eixos estratégicos: 1. Priorização da prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao adolescente trabalhador nas agendas políticas e sociais; 2. Promoção de ações de comunicação e mobilização social; 3. Criação, aperfeiçoamento e implementação de mecanismos de prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao adolescente trabalhador, com destaque para as piores formas; 4. Promoção e fortalecimento da família na perspectiva de sua emancipação e inclusão social; 5. Garantia de educação pública de qualidade para todas as crianças e os adolescentes; 6. Proteção da saúde de crianças e adolescentes contra a exposição aos riscos do trabalho; 7. Fomento à geração de conhecimento sobre a realidade do trabalho infantil no Brasil, com destaque para as suas piores formas (BRASIL, 2004, não paginado).

das Piores Formas de Trabalho Infantil (Lista TIP), de acordo com o disposto nos artigos 3º, "d", e 4º da Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho.

3.3 O Estatuto da Criança e do Adolescente

A proteção contra o trabalho precoce é regulada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), que prevê, além dela, o direito à profissionalização (art. 68), que impõe, implicitamente, o acesso à educação de boa qualidade, o acesso à informação e ao aprendizado para que, mais tarde, esse indivíduo possa se inserir de forma digna no mercado de trabalho.

O contrato de aprendizagem é previsto no ECA e é regulamentado pela Lei nº 10.097, de 2000, conhecida como Lei do Aprendiz. A contratação nessa modalidade implica carga horária reduzida, inscrição em curso de ensino técnico e atividades específicas que não sejam prejudiciais ao desenvolvimento do adolescente e não interfiram nos seus estudos regulares.

Essa espécie de contrato é uma alternativa para que jovens, entre 14 (quatorze) e 24 (vinte e quatro) anos incompletos, ingressem no mercado de trabalho de forma segura, com a garantia dos direitos estabelecidos pela lei e com acesso à educação. Para tanto, o contrato de aprendizagem apresenta limitações. Não pode ter prazo estendido para além de dois anos de duração ou ultrapassar o limite de 24 (vinte e quatro) anos incompletos. Além disso, a carga horária diária de trabalho não deve exceder seis horas para aqueles que não completaram o Ensino Fundamental, sendo proibidas a prorrogação e a compensação de horários (art. 432 da CLT). Aos que já tiverem concluído o ensino fundamental, o limite diário da jornada é de oito horas, cabendo destacar que parte da jornada do aprendiz deve ser dedicada ao estudo teórico.

Entre os 16 (dezesseis) e 18 (dezoito) anos é permitido ao menor entrar no mercado de trabalho, mas, de forma protegida, proibindo-se o horário noturno, as atividades perigosas, insalubres ou que estejam relacionadas no Decreto nº 6.481, de 2008, que define as piores formas de trabalho infantil. O adolescente-estudante também tem o direito de gozar suas férias concomitante às férias escolares.

Além dessas peculiaridades, o contrato de aprendizagem pressupõe anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social, frequência a curso de

formação técnico-profissional e, caso o aprendiz não tenha concluído o Ensino Fundamental, matrícula e frequência à escola.

Percebe-se, assim, que a legislação brasileira a respeito do trabalho infantil está orientada segundo os princípios estabelecidos pela CRFB de 88, que estão harmonizados com as atuais disposições da Convenção dos Direitos da Criança, da Organização das Nações Unidas (ONU) e das Convenções n° 138 e n° 182, da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

3.4 A Efetivação do Direito à Proteção Contra o Trabalho Precoce

Os avanços no ordenamento jurídico brasileiro acerca da proteção contra o trabalho infantil são inegáveis. A consolidação desses avanços, porém, esbarra nas inadequações e nas limitações das políticas públicas responsáveis por assegurar o cumprimento da legislação.

Como vimos, a CRFB de 88 estipula como direito fundamental, a proteção contra o trabalho precoce e consagra, em seu artigo 227, a doutrina da proteção integral, que tem como fundamento, em última análise, o artigo 1º (primeiro) da CRFB/88, que erigiu a dignidade da pessoa humana como eixo central do ordenamento jurídico.

A Doutrina da Proteção integral foi também incorporada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (artigos 3º e 4º), atribuindo à família, à sociedade e ao Estado a obrigação de adotar as medidas necessárias para lhe dar concretude.

Esses deveres foram atribuídos à família porque ela é o primeiro e mais importante núcleo de apoio à criança, no qual ela deve se sentir segura, acolhida e a quem compete orientá-la e desenvolver, plenamente, todas as suas potencialidades.

Por outro lado, ao Estado compete a implementação de políticas públicas capazes de proporcionar saúde, educação, capacitação profissional e amparo, nos casos de abandono por parte da família, dentre outros deveres que compõem a gama de medidas necessárias para a real concretude do princípio da proteção integral.

Ao Estado-legislador e ao Estado-juiz cabe reconhecer, adotar e direcionar, no exercício de suas respectivas funções, o caráter prioritário das normas da proteção integral.

A sociedade, como um todo, também é responsável pela proteção de crianças e adolescentes, devendo criar condições favoráveis ao seu pleno desenvolvimento.

O parágrafo único do artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que a garantia de prioridade absoluta, citada no seu *caput*, confere à criança e ao adolescente primazia no recebimento de proteção e socorro em qualquer circunstância, além da precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública, ensejando, ainda, preferência na formulação e na execução de políticas públicas sociais e, bem como, a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Em relação à concretização da proteção integral, Perez (2008, p. 79-80) destaca que:

A ordem resultante do princípio da proteção integral se estrutura a partir de três sistemas de garantia: sistema primário, que cuida da promoção de políticas públicas de atendimento, de caráter universal, na forma dos arts. 4º, 85, 86 e 87 do ECA; sistema secundário, que trata das medidas de proteção voltadas para crianças e adolescentes em situação de risco pessoal ou social, como forma preventiva de atos infracionais, na forma dos arts. 98, 101, 112, VI, do Estatuto; e sistema terciário, que trata das medidas socioeducativas, aplicáveis aos adolescentes em conflito com a Lei, na forma dos arts. 103 e 112 do referido instrumento. A ação integrada desses três sistemas visa promover os direitos e garantias fundamentais da comunidade, direcionando governantes e governados no sentido da promoção das medidas que se fizessem necessárias para sua concretização.

Ocorre, porém, que, se por um lado, o ordenamento jurídico brasileiro possui um aparato normativo bastante avançado, a realidade das crianças e adolescentes é bastante distinta, especialmente no estado do Pará, onde 13,6 % das crianças e adolescentes de 10 a 17 anos trabalham, apesar da proibição legal. O Estado concentra 51% da mão de obra infantil explorada em toda a Região Norte.

No Brasil, apesar da significativa regressão dos números do trabalho infantil nos últimos anos, 3,5 milhões de crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos de idade ainda continuam sujeitas ao trabalho infantil. A taxa de exploração infantil no Brasil é uma das três maiores da América Latina, considerando-se o trabalho de crianças de cinco a quatorze anos.

De acordo com a PNAD de 2012, o Brasil alcançou uma regressão de 5,41% da taxa de crianças ocupadas em relação a 2011, correspondendo a 156 mil crianças a menos nessas condições.

A maior redução entre as duas pesquisas ocorreu na faixa das crianças entre 10 e 14 anos de idade, na qual 142 mil deixaram de trabalhar, representando uma redução de 23%.

No Estado do Pará, porém, os indicadores não têm acompanhado os indicadores de queda acentuada. Segundo os mesmos levantamentos (PNAD 2011/2012), o total de crianças e adolescentes ocupados entre 5 e 17, em 2011, era de 223.911. No ano seguinte esse número caiu para 222.781, um recuo de, apenas, 0,5%.

Na faixa etária entre 5 e 14 anos de idade, o trabalho infantil no Pará apresentou um expressivo aumento: eram 88.232 crianças trabalhando em 2011 e em 2012, 94.615 (noventa e quatro mil, seiscentas e quinze), um aumento superior a 7%. Esse crescimento ocorreu na faixa de crianças de 10 a 14 anos, justamente a faixa etária em que o resultado nacional obteve a maior redução (23%).

Torna-se imprescindível perquirir as causas para esse expressivo aumento no número de crianças de 10 a 14 anos trabalhando no Estado do Pará, devendo-se analisar que fatores geram a submissão de uma criança ao trabalho precoce.

Várias são as causas para a submissão de uma criança ao trabalho, podendo-se afirmar ser a primeira delas a dificuldade econômica.

Pode-se afirmar que a primeira delas é a vulnerabilidade da pobreza, que, faz com que as famílias pobres submetam-se a qualquer forma de trabalho, o que, muitas vezes, inclui o trabalho dos filhos menores.

A pobreza não é a única causa que leva uma criança a esse tipo de constrangimento, pois nem todas as famílias com dificuldades financeiras colocam suas crianças para trabalhar.

De acordo com Cervini e Burger (1996), a entrada de crianças no mercado de trabalho é uma decisão familiar que integra as estratégias da família, em especial das mais pobres, para enfrentar as condições objetivas de vida, as quais estão relacionadas à posição que ocupam na estrutura social, aos sistemas simbólicos e culturais e, também, à acessibilidade aos serviços públicos.

Dados da PNAD (2004) apontam que, dos 8,171 milhões de domicílios pobres do país com crianças de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos, cerca de 13,5% utilizavam a mão de obra dessas crianças como fonte de renda, ou seja, bem mais

da metade das famílias nessa situação não se socorria do trabalho de suas crianças como alternativa de sobrevivência.

A importância atribuída à educação de seus filhos é um dos fatores determinantes também para que uma família decida pela possibilidade, ou não, de um deles trabalhar durante a infância. Quanto mais importante os pais consideram a educação, e se houver acesso a ela, menor é a possibilidade de ingresso de uma criança no mercado de trabalho.

Pesquisas sobre o índice de escolaridade e renda demonstram que, cada ano adicional de escolaridade, resulta em aumento da renda que varia entre 10 e 19%, destacando Rocha (2003, p. 185) que:

Deve ser considerado que o mercado de trabalho brasileiro vem se especializando rapidamente, o que resulta em número insuficiente de postos de trabalho e no aumento relativo da participação da mão de obra qualificada no total dos trabalhadores ocupados. O resultado tem sido a expansão da informalidade e a exclusão do mercado de trabalho dos trabalhadores com baixo nível de escolaridade. De 1996 a 2001 foram extintos 1,3 milhão de postos de trabalhos ocupados por trabalhadores com menos de quatro anos de escolaridade, em seis regiões metropolitanas responsáveis por 30% da população brasileira. Como efeito combinado da redução do número de postos de trabalho e do rendimento médio, o rendimento total do trabalho para esta categoria de trabalhadores caiu fortemente no período.

A desigualdade de gênero e de raça³⁵ é outro fator a ser considerado como causa do trabalho infantil, uma vez que as atitudes discriminatórias em relação à mulher culminam na perpetuação da pobreza, e na maior sujeição à exploração.

O Relatório do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) sobre a situação da infância, em 2007, alerta que a pobreza e a desigualdade afetam, desproporcionalmente, as mulheres que, segundo estimativas, constituem a maior parte dos pobres do mundo, representando cerca de dois terços das pessoas analfabetas e, juntamente com as crianças, somando 80% das mortes civis durante conflitos armados.

Ainda segundo o relatório, existe uma propensão nos países em desenvolvimento de as meninas ficarem mais fora da escola do que os meninos e de

³⁵ Embora seja pacífica, biologicamente, a existência de uma única raça, a humana, quando se fala em diferença racial, tem-se em vista que o termo raça representa não um conceito biológico, e sim uma realidade social, uma prática discriminatória com fundo histórico, político e cultural.

as que estão matriculadas nas escolas, frequentemente, abandonarem os estudos na puberdade, pois são obrigadas a assumir responsabilidades domésticas.

O relatório da UNICEF (2007) atesta que, a maioria das vítimas de exploração sexual é de mulheres negras e mulatas, o que evidencia a discriminação e a dominação por gênero e raça na sociedade.

Esses dados nos levam a concluir, com base em Amartya Sen (2010), pela necessidade de desenvolvimento das capacidades dessas crianças para que possam ter a liberdade de ser o que pretendem. Não basta, para coibir o trabalho infantil, o aumento da renda, é necessário, ainda, o acesso à educação de qualidade, à saúde, à participação política e o combate à discriminação, dentre outras medidas. É necessário que os indivíduos se sintam capazes de modificar a sua realidade e a realidade de suas famílias. É necessário, sobretudo, o alcance do desenvolvimento³⁶ para que essa dura realidade possa ser superada.

Deste modo, o direito fundamental ao trabalho não precoce é direito de todos e dever do Estado, mas, só pode ser alcançado se outros direitos fundamentais também forem efetivados, na medida em que os direitos humanos possuem, como característica, a sistematicidade, a interrelação e a interdependência.

Não se pode proteger eficazmente a criança do trabalho se não lhe for garantido, paralelamente, o direito à educação de qualidade, bem como o direito à saúde, ao pleno emprego aos seus familiares, que proporciona melhores condições de vida às famílias, fazendo com que elas não optem pelo trabalho infantil como alternativa de sobrevivência.

Não se pode perder de vista a existência de uma relação de interdependência entre todos os direitos fundamentais da criança e do adolescente, previstos no artigo 227 da Constituição da República Federativa de 1988, pois o direito à convivência familiar e comunitária, à alimentação e ao lazer serão comprometidos, caso não se garanta a fruição do direito fundamental ao não-trabalho antes da idade mínima.

O modelo de desenvolvimento buscado por determinado país, estado ou região deve visar à efetivação dos direitos fundamentais e à melhoria das condições de vida dos cidadãos e de suas crianças.

³⁶ O desenvolvimento neste trabalho é entendido não apenas como crescimento econômico, mas como crescimento com a efetivação dos direitos fundamentais.

Nas palavras de Sen (2010, p. 18):

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva dos Estados repressivos.

O direito de proteção contra o trabalho precoce é um direito fundamental que exige, para sua efetivação, não só uma postura negativa do Estado, mas, também, prestações positivas que venham a erradicá-lo, mediante a promoção de políticas públicas de enfrentamento do trabalho precoce e de proteção do adolescente trabalhador.

Essas prestações positivas, que implicam um fazer pelo Estado, constituem dever dele, decorrente dos princípios constitucionais e das normas internacionais, as quais, por força da cláusula de abertura, ingressaram no ordenamento jurídico pátrio, somando-se às demais normas de direitos humanos e formando um todo harmônico, ampliando o conteúdo e o rol da expressão normativa da proibição do trabalho antes da idade mínima.

Assim é que, para manter a sociedade livre de trabalho infantil, em especial aquelas regiões caracterizadas por graves exclusões socioeconômicas, como o estado do Pará, não é suficiente uma expressão normativa de não fazer, isto é, de não explorar o trabalho de crianças e adolescentes. É, na verdade, necessária a materialização de condutas de fazer, a fim de que se promovam condições socioeconômicas de sustentabilidade das famílias que possibilitem que elas não recorram precocemente à mão de obra de seus filhos como meio de sobrevivência.

Para alcançar esse desiderato, o modelo de desenvolvimento buscado deve ter em vista o alcance da liberdade³⁷ pela população e o alcance dos direitos fundamentais por parte de todos, inclusive das crianças e dos adolescentes, os quais possuem garantia constitucional de prioridade na elaboração e na efetivação de políticas públicas.

O Estado do Pará, porém, desde sua colonização, não traçou um modelo de desenvolvimento voltado para o bem-estar de sua população e para a concretização de seus direitos fundamentais, mas, ao contrário, sempre buscou um

³⁷ Liberdade no sentido utilizado por Sen (2001) no que tange à possibilidade de se levar a vida do modo que se deseje.

desenvolvimento voltado para a satisfação de interesses diversos, especialmente os externos, o que acabou por criar condições favoráveis ao desenvolvimento do trabalho infantil, condições estas que produzem seus efeitos ainda nos dias de hoje e que devem ser, obrigatoriamente, observadas na elaboração de políticas públicas de combate ao trabalho infantil, e que serão enfrentadas no capítulo subsequente.

4 A FORMAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA E SEUS REFLEXOS NO TRABALHO INFANTIL NO ESTADO DO PARÁ

A proteção contra o trabalho precoce, como visto, é um direito fundamental, cuja efetivação, porém, apesar de ser prioritária em nosso ordenamento jurídico, não é de fácil alcance, ao contrário, exige uma postura firme do Estado, na busca da implementação de reais condições para o desenvolvimento, as quais devem possibilitar o exercício de capacidades pelos cidadãos e o efetivo alcance dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Desmistificar o trabalho infantil em uma região como a Amazônica e compreender o porquê de as políticas públicas elaboradas na busca de sua erradicação não atingirem seus objetivos exige, como primeiro passo, a compreensão dessa região, da realidade local, a fim de entender o modelo de desenvolvimento nela implementado e como e por que evoluiu dessa forma.

O objetivo deste capítulo é analisar a formação econômica da Amazônia. Buscaremos demonstrar que essa Região tem uma dinâmica e uma problemática específica e, por isso, as políticas aqui implementadas devem ter em vista todas as suas especificidades, não só por conta de seu imenso território, mas, sobretudo, pela natureza peculiar de seu povoamento, ordenado e desordenado, ao mesmo tempo, e dos problemas sociais dele decorrentes.

Essa formação ímpar da Amazônia em relação ao Brasil explica muitos dos problemas que enfrentamos hoje, tanto no combate ao trabalho infantil, quanto na falta de efetividade de diversas políticas públicas que são adotadas, de modo geral, na Região. Assim, para traçar políticas públicas para a Amazônia e, especificamente, para o Pará, faz-se necessário entendermos melhor suas peculiaridades, sua dinâmica e, sobretudo, as raízes de seus problemas, que continuam a produzir frutos na atualidade.

A clareza acerca dos grandes erros cometidos no passado, especialmente quanto ao modelo de desenvolvimento buscado, também deve nos servir de advertência sobre como não pensar o desenvolvimento da região. A análise da formação econômica da Amazônia é, ainda, necessária para verificarmos o que restou de positivo do recente e acelerado processo de ocupação e das estratégias desenvolvimentistas adotadas. Após essa análise, poderemos ter uma melhor compreensão da Região e, assim, analisar se a política pública federal de combate

ao trabalho infantil, objeto deste trabalho,³⁸ aponta caminhos para a erradicação dessa forma de labor nesse ente da federação, ou, pelo menos, para a sua redução.

A análise da formação da Amazônia permite que se afirme que não é possível compreender os problemas e as dificuldades de desenvolvimento de uma região e, conseqüentemente, conceber e implementar políticas públicas adequadas, sem considerar os interesses e as ações conflituosas que lá existem. O resultado desses conflitos é determinante para o desenvolvimento da região, inclusive, na realização de políticas públicas, que nem sempre beneficiam a maioria da população.

A Amazônia é uma região que se formou em decorrência dos mais diversos conflitos; desde a colonização, até os dias atuais, seu imenso território sempre foi palco de interesses e projetos antagônicos. Essa pluralidade de visões prejudica a compreensão da região e a implementação de políticas eficazes para o seu desenvolvimento.

De modo geral, podemos dizer que sempre existiram para a Amazônia dois grandes grupos de modelos: um endógeno e outro, exógeno. O exógeno envolve os diversos projetos voltados para a adequação da Amazônia à satisfação de interesses externos. O endógeno, por sua vez, comporta os projetos que buscam o desenvolvimento da Amazônia tendo por base os interesses locais.

Outro fato relevante a ser destacado quanto ao modo de ver a Amazônia, que permanece desde a época da colonização, é a sua percepção como uma área de fronteira³⁹, uma região com recursos naturais infinitos a serem explorados. Hoje, essa é a visão preponderante sobre a Amazônia em nível global. A Região é percebida como uma área de fronteira, um espaço a ser preservado para a sobrevivência do planeta.

Coexistem nessa percepção interesses ambientalistas legítimos e, também, interesses econômicos e geopolíticos, expressos, respectivamente, nos processos

³⁸ PETI: Programa de Erradicação do Trabalho infantil.

³⁹ A visão da Amazônia como área de fronteira foi definida de diversos modos, ora foi entendida como fronteira de recursos naturais, ora como fronteira de território e, atualmente, é vista como fronteira de capital, ou seja, a floresta é vista como uma maneira de garantir a acumulação futura por meio de sua biodiversidade.

de mercantilização da natureza⁴⁰ e de apropriação do poder de decisão do Estado sobre o uso do território. Hoje, a exploração e a apropriação por meio de incorporação de colônias e territórios já não é mais tolerada; assim, o grande meio para submeter territórios em um mundo globalizado é ter o poder de influenciar nas decisões a serem tomadas em determinado local, o que se consegue, especialmente, por meio do poder econômico.

Em nível nacional, no qual, igualmente, coexistem interesses diversos, a percepção dominante ainda atribui à Amazônia a condição de fronteira de recursos, uma área de expansão do povoamento e da economia nacional, o que justifica a necessidade de garantir a soberania do Brasil sobre esse imenso território. Essa visão, porém, já não é capaz de exprimir a atual configuração da região, como demonstraremos ao longo deste capítulo, e, ainda por ser equivocada, contribui para a realização de políticas públicas ineficazes para a região.

Existem, ainda, na Amazônia, em nível regional e internacional, interesses de ambientalistas, especialmente os oriundos das comunidades locais e de diversas ONGs que buscam o desenvolvimento sustentável e/ou a preservação da floresta e dos modos de vida tradicionais.

Esses interesses coexistem com os dos “desenvolvimentistas”, podendo-se afirmar que a incidência dessas duas grandes percepções e ações, somadas às demandas sociais da população local, expressa uma dinâmica territorial com grande velocidade de transformação.

A existência de diversos projetos distintos e, até mesmo, antagônicos, contribui, ainda, para a falta de continuidade e de efetividade das políticas públicas realizadas na Região, eis que sempre são permeadas de conflitos, seja na sua elaboração, seja na sua implementação.

Isso tudo reflete no trabalho infantil, que se perpetua na região, sem uma solução a curto ou a médio prazo, uma vez que não se desenvolveram políticas públicas efetivas para garantir uma melhor condição de vida à população local, que permanece sem ensino de qualidade, sem rede de saneamento básico e com um

⁴⁰ A mercantilização da natureza é a transformação de seus produtos, inclusive de modo fictício, como o ar em produtos de mercado. O protocolo de Kyoto é um exemplo de transformação de um recurso natural inapropriado à compra e venda (o ar) em um meio de reprodução de capital. Essa mercantilização fictícia já ocorrera outras vezes, como por exemplo, com a força de trabalho que foi transformada em mercadoria com o advento do capitalismo.

sistema de saúde ineficiente, dentre outros problemas que serão abordados ao longo desse capítulo.

4.1 Marcos Históricos

Grosso modo, como descrito por Becker (2007), distinguem-se três grandes períodos na formação da região: o primeiro deles considerado como de formação territorial, de 1616 a 1930, incluindo a apropriação do território, o delineamento da Amazônia e a definição de limites; o segundo período, de 1930 a 1985, marcado pelo planejamento regional, que envolve diversos projetos do governo nacional para o povoamento e o desenvolvimento da Amazônia e, finalmente, o período que Becker (2007) intitula de *a incógnita de Heartland*⁴¹, que vai de 1985 aos dias atuais, iniciado a partir da redemocratização do país sob a perspectiva da globalização, incluindo a percepção da Amazônia como fronteira socioambiental e as tendências atuais.

Passaremos a analisar cada um deles para que possamos melhor compreender a dinâmica que envolve a Região.

4.1.1 Formação territorial da Amazônia (1616 a 1930)

A Região Amazônica foi, originalmente, ocupada por cerca de mil nações indígenas⁴², concentradas, principalmente, nas várzeas e cuja população, à época da descoberta pelos europeus, era estimada em torno de dois a três milhões de pessoas.

Ao longo dos séculos, essa população indígena acumulou um conhecimento detalhado da floresta tropical e desenvolveu um modo próprio para lidar com ela. Sua integração harmônica com a floresta capacitava-as a explorá-la sem a destruir.

A apropriação do território da Amazônia pela Coroa portuguesa ocorreu entre os anos de 1616 e 1777, de forma lenta e gradativa, estendendo-se, porém,

⁴¹ Expressão utilizada por Bercker (2007) para definir o período de formação econômica da Amazônia a partir do ano de 1985, marcado pela redemocratização do país em que a Amazônia passou a viver um contexto de valorização internacional, por isso *heartland*, terra do coração.

⁴² Ribeiro (1995b) trata em sua obra da formação da população brasileira e dos primeiros habitantes da Amazônia.

muito além do que cabia à Coroa portuguesa pelo tratado de Tordesilhas⁴³. A base econômica, então, era a exploração das drogas do sertão⁴⁴, realizada pelos portugueses por meio da mão de obra indígena. Assim, o início da ocupação deu-se nos moldes de colônia de exploração, voltada aos interesses externos, especialmente aos da metrópole.

A colonização portuguesa levou a uma intensa diminuição da população indígena devido a vários fatores, como doenças introduzidas pelo homem branco, escravidão para a coleta das drogas do sertão bem como para a realização dos mais diversos trabalhos e, ainda, em decorrência das lutas empreendidas entre índios e colonos.

Paralelamente a esse processo, um novo grupo social estava sendo gerado na Amazônia. De acordo com Ribeiro (1995a), a população neobrasileira da Amazônia era formada pela miscigenação de homens brancos e mulheres indígenas através de um processo secular, fazendo surgir um tipo étnico mais índio do que branco, conhecido como caboclo. Esses caboclos, herdeiros do conhecimento indígena de como lidar com a floresta nativa, ocuparam a área deixada pela população indígena. Assim como os índios, os caboclos foram ignorados pelo governo brasileiro desde o período colonial.

O delineamento do território que hoje constitui a Amazônia, porém, só se concretizou entre 1850 e 1899, a partir da preocupação imperial com a navegação do grande rio⁴⁵ e do primeiro ciclo da borracha. Finalmente, completou-se a formação territorial com a definição dos limites da Região entre 1899 e 1930, o que se realizou por meio da diplomacia nas relações internacionais e da atuação do exército, no que tange ao controle interno do território, eis que a Coroa portuguesa não tinha contingentes populacional, nem militar, suficientes para exercer a

⁴³ A ocupação da Amazônia para além dos limites do Tratado de Tordesilhas foi possível graças à União dos Reinos de Portugal e Espanha, conhecida como União Ibérica, que perdurou de 1580 a 1640.

⁴⁴ Drogas do sertão é um termo que se refere a determinadas especiarias extraídas do chamado sertão brasileiro na época da colonização. Nessa época, a floresta brasileira era conhecida como sertão. As "drogas", por sua vez, eram produtos nativos do país que não existiam no continente Europeu e, por isso, atraíam o interesse dos comerciantes que as consideravam como novas especiarias (PORTAL AMAZÔNIA, 2014).

⁴⁵ No início do séc. XVII sabia-se que a foz do rio Amazonas dava acesso a uma imensa bacia hidrográfica e acreditava-se que, de algum modo, era possível, a partir dela, atingir o território do Peru e suas riquezas naturais e minerais. O controle da foz do grande rio era de importância fundamental para a política colonial das Coroas europeias, especialmente, para Espanha e Portugal. Comerciantes ingleses, franceses e holandeses ameaçavam a ocupação da Coroa Ibérica na região. A esse respeito, ver Wehling (1999).

soberania por meio da força ou da efetiva ocupação, optando, pois, por exercer o seu domínio a partir da geopolítica e de fortificações⁴⁶ militares apenas em pontos estratégicos, como a foz do rio Amazonas e as de seus principais afluentes.

A formação da Amazônia, desde sua ocupação, observou o modelo de periferia do capitalismo internacional, de área de exploração, ou seja, utilizada em prol de interesses externos. Sua ocupação estava voltada ao atendimento dos interesses de expansão marítima das grandes empresas europeias. Desde o começo, a Amazônia foi considerada como uma área de fronteira, em que o progresso é entendido como crescimento econômico e prosperidade infinita, baseado na exploração dos recursos naturais, percebidos como igualmente infinitos. A ocupação acompanhou os surtos de valorização de seus produtos no mercado internacional, como o ciclo da borracha; da mesma forma, enfrentou períodos de abandono e estagnação, quando tais produtos perderam proeminência no mercado internacional.

Como mencionado acima, todo esse período inicial de ocupação da Amazônia, de iniciativa externa, foi realizado sem grande aporte econômico ou mesmo populacional. A soberania do território foi garantida, não pela forte colonização e nem pelo desenvolvimento local, mas, sobretudo, por estratégias geopolíticas, primeiro da Coroa e, depois, do próprio governo brasileiro, que manteve o controle da região por meio de intervenção em locais estratégicos, como a ocupação da embocadura dos rios e de seus principais afluentes, além da posse gradual da terra por meio das *uti-possidetis*⁴⁷ e pela criação de unidades administrativas diretamente vinculadas ao governo central.

Esse período inicial conviveu com dois modelos conflituosos de ocupação, um exógeno, que contribuiu para a afirmação da soberania pelas relações estabelecidas com a metrópole, especialmente no período áureo da era do Marquês

⁴⁶ Essas fortificações deram origem a diversas cidades amazônicas, como Belém.

⁴⁷ *Uti Possidetis* ou *uti possidetis iuris* é um princípio de direito internacional segundo o qual os que de fato ocupam um território possuem direito sobre este. A expressão advém da frase *uti possidetis, ita possideatis*, que significa "como possuís, assim possuís"(DICIONÁRIO DE LATIM, 2014).

de Pombal,⁴⁸ e o outro, que privilegiou o crescimento endógeno da região, estabelecido pelo projeto missionário⁴⁹, que conseguiu, ao contrário do projeto da metrópole, alcançar uma base econômica organizada, fruto do contato dos missionários com os habitantes locais.

O projeto exógeno, capitaneado pela Coroa, de aproveitamento dos produtos locais com surtos de valorização no mercado internacional foi desagregador para a região, eis que concebido sob forte exploração e acumulação de capital por poucos, mas foi fundamental para a unidade política da Amazônia.

O projeto endógeno teve início com as missões e se tornou muito menos expressivo com a expulsão dos jesuítas⁵⁰, remanescendo, apenas, em alguns projetos de colonização, especialmente pelos povos indígenas, seringueiros e ribeirinhos, que tentam, hoje, fortalecê-lo.

O primeiro surto migratório para a Amazônia ocorreu como reflexo da política exógena, voltada para os interesses internacionais de extração de borracha na floresta amazônica.

Assim é que, no final do século XIX, centenas de milhares de nordestinos se dirigiram à Amazônia, incentivados pelos seringalistas, na busca da exploração do

⁴⁸ Ferreira (1998) atesta que a política pombalina pretendia transformar o índio em colono. O projeto visava emancipar os gentios da tutela missionária, integrando-os à população branca, por meio da instituição de diversas transformações sociais e estruturais nos processos de relacionamento entre a população nativa e o povo colonizador. O Diretório Pombalino propunha, em linhas gerais, tornar o índio semelhante aos portugueses, por meio de diversas estratégias: 1) as aldeias seriam transformadas em vilas e povoados, batizados com nomes portugueses; 2) a adoção da língua portuguesa em detrimento das línguas maternas de cada nação indígena; 3) os casamentos entre brancos e índias seriam incentivados, com a finalidade de aumentar a população da região; 4) os índios seriam incentivados ao trabalho agrícola, ao comércio, à vida civilizada.

⁴⁹ De acordo com Gadelha (2002), as missões foram extremamente importantes para a ocupação territorial da Amazônia. Contribuíram para fixar marcos de penetração ao longo da extensa rede fluvial amazônica e foram utilizadas, sistematicamente, pela Coroa para a realização de uma política expansionista, seja na aculturação dos gentios americanos, seja na implantação de um modelo cristão e católico a serviço do governo português. Os missionários iniciaram sua fixação na região desde a fundação de Belém em 1616. A orientação das ordens religiosas era de que aldeassem os nativos, que se encontravam, geralmente, dispersos em amplos territórios, para melhor evangelizá-los e para evitar a influência de outras confissões religiosas, como os protestantes. Esses aldeamentos deram origem a muitas cidades amazônicas.

⁵⁰ A longa colonização do território brasileiro foi marcada por diversos conflitos entre colonos jesuítas e leigos, eis que ambos tinham projetos distintos para os ameríndios; enquanto os primeiros objetivavam principalmente a catequese, os outros buscavam a escravização. Os Jesuítas, principais missionários na Amazônia, acabaram sendo expulsos no reinado de D. José I, em 1759. Segundo Moura (2009, p. 70), "Contendas entre jesuítas e as diversas categorias que compunham a sociedade colonial perpassaram todo o período da estadia jesuítica nas possessões portuguesas e os motivos para a sua expulsão apresentam elementos que não podem ser debitados estritamente na conta dos inicianos".

látex, que os ameríndios⁵¹, há longas datas, extraíam de várias espécies madeiras encontradas, de forma dispersa, ao longo de toda a bacia amazônica. Em 1839, a empresa Goodyear descobriu como processar o látex natural, mantendo sua consistência apesar da mudança de temperatura imprimida em seu processamento. A borracha transformou-se em mercadoria valiosa no mercado internacional, passando a ser utilizada, primeiramente, em bicicletas e, posteriormente, em carros e em diversos acessórios.

Em consequência dessa imensa procura pelo mercado externo, tornou-se necessário o recrutamento de um maior número de pessoas para a extração do látex. Assim é que os seringalistas buscaram a mão de obra nordestina para suprir essa demanda. A vinda dessa população para a Amazônia deu-se, ainda, por outro fator: a devastadora seca que se abateu sobre o Nordeste entre 1877 e 1900⁵².

Essa mão de obra recrutada para a extração do látex, normalmente, migrava sem suas famílias e os trabalhadores eram proibidos por seus patrões de exercer qualquer atividade de subsistência, eis que deviam concentrar sua força de trabalho e suas atenções na extração do látex. As relações sociais entre eles estabeleceram-se por meio do sistema de aviação, um sistema de fornecimento de crédito e controle de mão de obra, que se desenvolvia sem grande circulação de capital, conforme demonstra Schmink (2012, p. 85):

Relações sociais sob o sistema de aviação estavam fundamentadas na imobilização por débito e dependiam de formas personalistas de relações patrão-cliente e, em alguns casos, de coerção violenta. Salários eram completamente desconhecidos nessa economia dominada pela troca, na qual dinheiro em si tinha pouca importância. Até meados do século XVII, não se usava moeda em metal no Pará. Mesmo depois da declaração da República em 1889, a sucessão de diversas moedas, algumas delas fraudulentas, reforçou a tradicional falta de confiança em dinheiro na Amazônia.

No sistema de aviação, a segurança das relações não se dava pela quantidade dos ganhos, mas pela continuidade do relacionamento, baseado em débitos e obrigações, que asseguravam a sobrevivência e o contato apenas indireto com a economia mundial monetarizada.

⁵¹ O termo *ameríndio* é usado para designar os nativos do continente americano, em substituição às palavras "índios", "indígenas" e outras consideradas preconceituosas.

⁵² Segundo Schmink (2012), essa seca sofrida pelo nordeste pôs fim à agricultura do algodão que sustentava a região desde a década de 1820, deixando milhares de pessoas sem possibilidade de sustento ou subsistência.

A exploração era a tônica dessa relação; os seringueiros extraíam o látex e o defumavam e, depois o trocava nos barracões - que geralmente pertenciam aos seringalistas, os proprietários das terras - por itens de necessidade básica a preços inflacionados. Muitos seringueiros resistiam a essa forma de dominação, inclusive por meio da deserção (abandonando o local de trabalho e retornando à terra natal ou desaparecendo na floresta).

O ciclo da borracha desenvolveu-se em um contexto de exploração da mão de obra infantil, como atesta Pessoa (2010, p. 157-158):

Em relação ao interior do Estado, as poucas reportagens encontradas revelam que o uso da mão de obra infantil se fazia de forma ainda mais violenta e desumana que na cidade, sendo frequente o roubo de crianças pobres. Estas eram levadas para os seringais a fim de trabalharem na extração da borracha, em roçados ou exercendo outros serviços.

A exploração da borracha não exigiu grandes investimentos em infraestrutura: os seringueiros necessitavam de poucos instrumentos para realizar a coleta, e o escoamento da produção ocorria por meio do transporte fluvial.

Em 1910, a borracha amazônica atingiu seu ápice, seguido de queda, da qual nunca se recuperou completamente. O declínio do ciclo da borracha foi ocasionado pela produção em larga escala do látex na Ásia, que, rapidamente alcançou menores custos de produção e, conseqüentemente, ofereceu o produto final a menores preços no mercado internacional.

A região não estava preparada para a brusca mudança na base de sua economia, como destaca Santos (1980, p. 260): “A moeda estrangeira trazida pelo comércio da borracha ajudou a subsidiar os custos da industrialização do sul do Brasil, mas o mesmo não aconteceu na Amazônia”. A maioria dos bens acumulados consistiu em dívidas não retomadas ou bens imóveis que, antes inflacionados, perderam rapidamente o valor. Não foi construída uma infraestrutura, nem foram desenvolvidas em paralelo outras atividades econômicas capazes de sustentar o desenvolvimento econômico da região. Políticas públicas também não foram efetivadas para remanejar a população dependente da borracha para outras atividades.

Em decorrência da nova conjuntura, os estrangeiros que controlavam a exportação deixaram o país, os aviadores reduziram drasticamente suas operações

comerciais, e a maioria dos nordestinos retornou às suas terras, a ponto de a população do Pará ter sofrido um decréscimo após o declínio da borracha.

Grande parte da doutrina entende que o período posterior foi de completa estagnação da região amazônica⁵³. É certo que a região entrou em crise e que, inclusive, o seu aporte populacional diminuiu provisoriamente, mas significativas mudanças também sucederam nesse período, marcadas, principalmente, pelo planejamento regional.

4.1.2 O planejamento regional (1930-1984)

A partir do período conhecido como Estado Novo, com a formação do moderno aparelho do Estado e sua crescente intervenção na economia, o governo de Getúlio Vargas passou a realizar planejamento para o desenvolvimento da Amazônia.

A própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1946 previu um Programa de Desenvolvimento para Amazônia⁵⁴, o qual originou, anos mais tarde, a criação da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)⁵⁵. Contudo, as iniciativas decorrentes da previsão constitucional demonstraram muito mais uma preocupação com a Região do que ações efetivas correspondentes, que ficaram delegadas a segundo plano.

Esse período também foi marcado pela industrialização da Região Sul do país, que passou a fazer crescentes demandas por matérias primas. Essa demanda foi logo atendida pela população cabocla, que passou a proceder ao extrativismo de

⁵³ Segundo Schmink (2012, p. 87-88) “Examinando os registros históricos de grande parte da Amazônia a partir da década de 20 até a de 60, pode-se ter a impressão de uma região em inatividade, imersa em lânguida estagnação econômica. Essa imagem é apenas parcialmente verdadeira. Aparências à parte, significativas mudanças ocorreram em bom número durante esse período. As mais importantes foram a crescente demanda por matérias-primas por parte da industrialização no sul do país, os efeitos das iniciativas de desenvolvimento adotadas pelo governo federal e a diversificação na economia da região”.

⁵⁴ A Constituição Federal de 1946, assim estabelecia em seu artigo 199: “no plano de valorização econômica da Amazônia, a União aplicará durante, pelo menos, vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento da sua receita tributária”.

⁵⁵ A Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) foi criada em 1948, como uma das medidas resultantes do Plano Salte, na administração do presidente Eurico Gaspar Dutra, com a finalidade de promover o desenvolvimento da produção agropecuária e a integração da Região à economia nacional. Entende-se que a SPVEA falhou porque se voltou muito ao extrativismo, abrindo linhas de crédito bancário direcionado quase sempre para a borracha, excluindo outras atividades, como o cultivo da juta e da pimenta do reino e não investiu na infraestrutura social e viária da região.

produtos necessários aos polos industrializados, enquanto continuava a cultivar, a caçar e a pescar. Dentre os mercados que tiveram expansão, podemos destacar o de pele de animais, inclusive de capivara, onça e iguana e o de exportação de castanha do Pará.

As ações governamentais efetivas na Amazônia somente se aceleraram no Governo JK, que, na busca para alcançar 50 (cinquenta) anos de desenvolvimento em 5 (cinco)⁵⁶, avançou na integração da Amazônia ao cenário nacional. O Plano de Metas visava estimular a diversificação e o crescimento da economia brasileira; era baseado na expansão industrial e na integração dos povos de todas as regiões do Brasil por meio da construção da nova capital, localizada no centro do território brasileiro e de diversas rodovias.

As estratégias do Plano de Metas eram corrigir os "pontos de estrangulamento" da economia brasileira,⁵⁷ que poderiam estancar o crescimento econômico brasileiro (por falta de estradas e de energia elétrica) e reduzir a dependência das importações (no processo chamado de "substituição de importações"), já que o Brasil padecia de uma crônica falta de divisas externas (dólares).

Na busca dos objetivos governamentais de integração e de desenvolvimento, a Amazônia tinha o seu lugar e, para isso, o governo construiu diversas rodovias interligando a região aos demais polos nacionais, cortando a floresta com diversas estradas, como a Belém-Brasília e a Cuiabá-Porto Velho. Elas facilitaram o escoamento da produção que se visava realizar na Região. O plano governamental baseado em "energia e transporte" também previu a construção de usinas hidrelétricas na Amazônia para dar suporte às indústrias e aos projetos que buscava atrair.

⁵⁶ O plano de metas, do presidente Juscelino Kubtschek foi um plano de governo eminentemente desenvolvimentista, elaborado a partir de diversas análises de diagnósticos realizadas no início da década de 1940. Buscava, por meio de 30 (trinta) metas, eliminar os pontos críticos que impediam o desenvolvimento da economia brasileira, buscando o alcance acelerado do desenvolvimento do país. Dentre as metas alcançadas, inclui-se a construção de uma nova Capital Federal: Brasília.

⁵⁷ O que, em termos atuais corresponde a "reduzir o custo Brasil".

4.1.2.1 A ditadura militar

O planejamento para a região amazônica perdurou nos anos que se seguiram, e as mudanças em curso foram, drasticamente, aceleradas no período desenvolvimentista. Em apenas 20 (vinte) anos de intensas transformações na organização espacial, as ações públicas reordenaram o território, tanto em sua infraestrutura, quanto em sua organização socioeconômica.

O projeto militar de modernização, permeado pela doutrina de segurança nacional, visava atrair investimentos estrangeiros e estimular o acúmulo de capital no setor industrial do país para torná-lo equiparável aos países desenvolvidos. Nesse sentido, vários projetos foram realizados, desde reformas institucionais, como a criação do Banco Central, até o estímulo à economia, ao povoamento e à integração da Região Amazônica.

Os governos desse período julgavam fundamental ter um completo controle sobre o Estado, considerado como o único instrumento capaz de acelerar o processo de modernização almejado. O planejamento, assim, tornou-se fundamental, sendo concebido como uma técnica racional e neutra, capaz de aumentar o grau de eficiência das políticas econômicas.

Durante os anos da ditadura militar, a intervenção do Estado brasileiro na Amazônia intensificou-se, pois, assim como a Região Nordeste, a Amazônia era considerada problemática, o que acabou por produzir o lema “integrar para não entregar”.

Temia-se, tanto a possibilidade de guerrilhas em todo o seu “espaço vazio” quanto à apropriação por vizinhos amazônicos. Ao mesmo tempo, o imenso território ainda praticamente inexplorado, apresentava-se como uma maneira rápida de enfrentar vários problemas sociais, econômicos e geopolíticos.

As modificações no padrão de transporte, iniciadas no passado, intensificaram-se e foram seguidas por grandes projetos econômicos, eis que o governo tomou para si a responsabilidade de realizar uma ocupação efetiva e “planejada” na Amazônia.

A Amazônia era, mais uma vez, vista como uma região de fronteira e ganhou relevância perante o governo federal porque o imenso território amazônico era apontado como a solução perfeita para os conflitos sociais vivenciados em vários pontos do país, como o conflito pela terra. Assim, os pequenos produtores, expulsos

do Nordeste e do Sudeste pela modernização da agricultura, foram incentivados a migrar para a Região Amazônica, onde obteriam a posse da terra.

Além disso, segundo Becker (1982), em nível continental, havia duas grandes preocupações: a migração nos países vizinhos de suas respectivas Amazôniaas e a construção da Carretera Bolivaria⁵⁸, na marginal de *La selva*, possibilitando a captura da Amazônia continental para a órbita do Caribe e do Pacífico, reduzindo a influência do Brasil no coração do continente. E, não menos importante, havia a proposta do Instituto Hudson de transformar a Amazônia em um grande lago para facilitar a circulação e a exploração de recursos⁵⁹, o que não interessava ao projeto internacional.

Ocorre que, apesar da crença no progresso pelo planejamento, os militares propuseram-se a executar duas políticas antagônicas para a Região: de um lado, a colonização das terras por pequenos agricultores nordestinos para diminuir a pobreza e, de outro, o incentivo à grande acumulação, à propriedade privada e à mudança tecnológica.

Assim é que os projetos governamentais, que viam a Região como uma fronteira de desenvolvimento, buscaram, por meio da Operação Amazônia (1966), atrair o grande capital para a região. Os incentivos fiscais ficaram a cargo do BASA,⁶⁰ e a SPEVEA foi substituída pela SUDAM, que ficou responsável pela execução dos programas do Governo Federal⁶¹.

Nos quinze anos que se seguiram, mais de um bilhão de dólares foram liberados para a agropecuária na Amazônia, setor que recebeu a maior parte dos investimentos. Outro setor beneficiário do programa foi o madeireiro, especialmente o voltado à exportação. As duas atividades expandiram-se rapidamente no sul do Pará. Em contrapartida, o crédito para as atividades tradicionais, que sempre

⁵⁸ Projeto de estrada, que buscava conectar as Amazôniaas existentes na Colômbia, Equador e Peru, além das regiões das planícies da Venezuela e da Bolívia. O projeto da Marginal de *la Selva* nasceu através acordo de integração internacional entre Colômbia, Peru, Equador e Bolívia no ano de 1963. Posteriormente, a Venezuela iria se juntar a tal projeto de integração (BUENASTAREAS, 2014).

⁵⁹ O instituto Hudson é uma Instituição americana sem fins lucrativos. Foi fundada em 1960 com o objetivo primordial de garantir a segurança global. Propôs na década de 60, a construção de sete barragens para a criação de 5 (cinco) lagos gigantescos na Bacia Amazônica, com o objetivo de estimular o intercâmbio econômico entre os países sul americanos e o investimento estrangeiro em pesca, mineração e petróleo em toda a região (HUDSON, 2014).

⁶⁰ Banco da Amazônia. Instituído pela lei nº 5.122, de 28 de setembro de 1966.

⁶¹ Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia. Criada pela Lei nº 5.374, de 7 de dezembro de 1967.

asseguraram o funcionamento da economia regional, como a extração de borracha, foi posto em segundo plano. A mudança enfraqueceu ainda mais o sistema de aviamento, o que encorajou as elites locais a venderem suas terras ou a diversificarem as suas atividades.

Novas rodovias foram construídas, visando a complementar a apropriação física e a controlar o território. Surgiam redes de circulação rodoviárias, de telecomunicações e urbanas, dentre outras. Nesse contexto, o governo financiou a construção da Cuiabá-Santarém, da Perimetral Norte, além da Transamazônica-uma estrada não pavimentada que se estendia por cerca de 5.000 km, partindo do Maranhão e do leste do Pará, cruzando a Bacia Amazônica e chegando até o estado do Acre, no extremo oeste, fronteira com a Bolívia.

Criaram-se enclaves como a Zona Franca de Manaus (1967), um moderno parque industrial em meio à economia extrativista e o projeto Jari (1967),⁶² voltado à produção de celulose às margens do rio de mesmo nome, que, ao fracassar, deixou sem alternativa os trabalhadores, em sua maioria imigrantes, que se viram sem trabalho e sem perspectiva.

A base do esforço de modernização dirigida da Amazônia foi o Programa de Integração Nacional⁶³ o qual, também preconizou a colonização por pequenos produtores, que eram dirigidos a lotes de 100 (cem) hectares, em ambos os lados da Rodovia Transamazônica. O projeto de assentamento visava criar uma próspera classe de pequenos produtores ao distribuir terras agrícolas gratuitamente, em territórios esparsamente povoados e, ao mesmo tempo, reduzir as pressões em favor da reforma agrária. O governo federal acreditava que as pequenas

⁶² Segundo Brito (2008), O projeto Jari foi criado em 1967 para a produção de celulose, caulim e desenvolvimento de agropecuária no Pará e Amapá. O projeto entrou em decadência com a crise do petróleo e a queda dos preços e do consumo do papel ao redor do mundo na década de 1970. Endividado, o projeto que acabou sendo entregue ao Banco do Brasil e foi, posteriormente, vendido ao Grupo CAEI e depois ao Grupo ORSA. O projeto atraiu milhares de pessoas para o seu entorno em busca de empregos, mas, diante da sua crise muitos dos imigrantes acabaram formando favelas em torno do Projeto, como as favelas do Beiradão e do Beiradinho nas margens do rio Jari. No entanto, o projeto contou com uma boa infraestrutura, com a fábrica da JACEL – Jarí Celulose S/A, e a *company town* Monte Dourado.

⁶³ O Programa de Integração Nacional foi um programa de cunho geopolítico criado pelo governo militar brasileiro por meio do Decreto-Lei nº 1106, de 16 de julho de 1970, assinado pelo Presidente Médici. A proposta baseava-se na utilização de mão de obra nordestina devastada pelas grandes secas de 1969 e 1970 e a noção de vazios demográficos amazônicos. Para Velho (1985, p. 213), com o PIN “o governo foi capaz de mobilizar o sentimento nacionalista, neutralizando a esquerda nacionalista ao mesmo tempo em que permanecia basicamente cosmopolita no seu caráter, já que, inclusive, essa colonização da Amazônia implicaria uma maciça participação estrangeira”.

propriedades poderiam produzir um excedente de produtos agrícolas, tais como arroz e feijão.

Ademais, o estímulo à migração por políticas públicas buscava criar um mercado de trabalho regional. Somente no Pará, ao longo da Rodovia Transamazônica, o Governo Federal, por intermédio do Incra, implantou 3 (três) projetos integrados de colonização consoante a concepção urbanística de base rural.

Os colonos atraídos para as marginais da Transamazônica eram, principalmente, trabalhadores empobrecidos do Nordeste e, de acordo com o *slogan* da época, a Transamazônica “conectaria os homens sem terras às terras sem homens”.

Isso realmente ocasionou uma migração massiva para a Amazônia e uma rápida urbanização ao longo das rodovias, por colonos atraídos, tanto pelas promessas governamentais, quanto pelos polos de exploração mineral e madeireira. Novos núcleos urbanos surgiram, seja como expressão planejada dos grandes projetos, as *company towns*, as agrovilas, agrópolis e as rurópolis, seja como fruto do povoamento espontâneo e das contradições das políticas de desenvolvimento implementadas.

Ocorre que a euforia inicial logo se dissipou frente às dificuldades ignoradas pelo projeto, como destaca Schmink (2012, p. 36):

Colonos assentados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em Marabá, Altamira e Itaituba enfrentaram numerosos problemas, especialmente no escoamento da produção para o mercado. Os projetos de colonização, no entanto continuaram a atrair migrantes de toda as partes do Brasil, que chegavam ao Pará em números que excediam em muito a capacidade do INCRA em absorvê-los nas comunidades planejadas. Com poucas alternativas disponíveis, os trabalhadores rurais apropriaram-se de quaisquer terras a que tivessem acesso, lavrando-as sob a suposição de que as terras do Estado que não estivessem sendo já ocupadas e cultivadas estavam à sua disposição.

Ademais, a migração maciça acarretou diversos conflitos internos entre a população que chegava e a população nativa, que se via ameaçada na posse de suas terras e em seu modo de vida.

Grandes investidores também foram atraídos pelos incentivos fiscais e pelos financiamentos oferecidos pela SUDAM, transformando, rapidamente, imensas porções de terras em pastagens ou mesmo adquirindo terras tão somente para

imobilizá-las, apostando na especulação quanto a uma futura inflação, o que, de fato, veio a se concretizar. Segundo Serra (2004), um exemplo no que tange ao aumento de preços das propriedades é a cidade de Parauapebas (PA), que teve suas propriedades rurais valorizadas em torno de 3.000% em um curto período. Assim, o modelo agrícola latifundiário logo se sobrepôs ao dos pequenos agricultores que acabaram expulsos da terra.

O aporte populacional foi tão intenso que como destaca Becker (2007), a população da região passou de 1 (um) para 5 (cinco) milhões em apenas 10 (dez) anos, entre 1950 e 1960. Ocorre que não havia qualquer estrutura para receber todo esse contingente populacional, não havia escolas, redes sanitárias, centros de saúde e, muito menos, empregos para toda essa gente.

Para agravar ainda mais a situação, até meados dos anos 70, muitos posseiros (aqueles agricultores vindos, principalmente, do Nordeste e que haviam, informalmente, apropriado-se de terras devolutas) foram compelidos a deixar os lotes que já haviam começado a desmatar, eis que a sua propriedade não era comprovada. Muitos seguiram em frente na estrada, outros adentraram a mata e, muitos, migraram para as cidades, que não tinham infraestrutura ou empregos para oferecer.

Nesse cenário, assevera Becker (1985, p. 357):

Em pouco menos de dois ou três anos, locais onde antes moravam apenas um punhado de gente repentinamente explodiam centros de quinze a vinte mil habitantes. A maioria desses centros urbanos carecia de serviços médicos, educacionais e de saneamento, não oferecia aos agricultores despossuídos e aos novos migrantes nem empregos regulares nem meio para se sustentar.

De fato, as áreas urbanas, desde as capitais estaduais, como São Luís e Belém, até as pequenas cidades localizadas ao longo do corredor de Carajás, tiveram um crescimento populacional impressionante. A população de Parauapebas por exemplo, cresceu à taxa anual média de 18,07% a.a. entre 1980 e 1991; Marabá, neste mesmo período, cresceu a uma taxa média de 8,34% a.a.

Dezenas de novos núcleos urbanos formaram-se em um curtíssimo espaço de tempo, sem que houvesse tempo ou recursos para a sua estruturação. Em 1970, existiam em torno de 83 (oitenta e três) municípios no estado do Pará. Até 1996, foram criados mais 60 (sessenta) municípios, totalizando as 143 (cento e quarenta e

três) unidades político-administrativas que, atualmente, compõem o Estado paraense.

Em consequência desses intensos fluxos migratórios, as cidades amazônicas passaram a apresentar, de um modo geral, problemas nos setores de educação, e de saúde, além de uma inadequada infraestrutura urbana, visto que os sistemas de tratamento de água, esgoto e lixo atendiam – e ainda atendem - apenas uma pequena parcela da população. Os impactos deste processo também são sentidos na saúde pública, diretamente relacionados à falta de infraestrutura urbana básica. Esses problemas refletem-se na piora dos indicadores sociais, como a mortalidade infantil, que analisaremos na seção seguinte.

A rápida urbanização também estimulou a periferização das cidades existentes na região, especialmente as maiores, como Belém e Manaus.

Nesse contexto, a cidade de Belém teve crescimento anual de 3,69% (três vírgula sessenta e nove por cento) entre 1970 e 1991, dobro da média nacional para o mesmo período, como atesta Browder (1997).

Como a maior capital na região, Belém tornou-se o centro de provisões e de serviços, inclusive para a população de estados vizinhos, o que estimulou altos níveis de migração de populações carentes em direção à capital.

Enquanto as cidades inflavam, no campo, os problemas não eram menores. A disputa pela terra era a tônica, e os personagens envolvidos eram os mais diversos. Havia conflitos pela terra entre fazendeiros, investidores (atraídos pelos incentivos fiscais e por programas de créditos oferecidos pela SUDAM) e posseiros (em sua maioria, vindos do Nordeste e Sudeste), seringueiros, índios e caboclos (esses três buscavam manter seu modo de vida, ameaçados pela vinda de imigrantes e pelos projetos do Estado).

Nesse período, houve o surgimento e a multiplicação dos grandes projetos mineradores no Estado do Pará, que se tornou o maior produtor de minérios do país e na Amazônia. Foram instalados o Projeto Trombetas (1971) para a extração de bauxita (inicialmente às margens do rio de mesmo nome, próximo ao município de Oriximiná); o projeto Jari (1967) para a extração de celulose às margem do rio Jari; o Projeto Grande Carajás (1979), implantado na mais rica área mineral do planeta, contendo minério de ferro de alto teor, ouro, estanho, bauxita (alumínio), manganês, níquel e cobre e minérios raros, estendendo-se por 900 mil km², em uma área correspondente a um décimo do território brasileiro, cortada pelos rios Xingu,

Tocantins e Araguaia, englobando terras do sudoeste do Pará, do norte de Tocantins e do oeste do Maranhão. O Projeto Grande Carajás foi criado pela então empresa estatal brasileira Companhia Vale do Rio Doce⁶⁴, durante o governo Figueiredo.

A expectativa era grande; esperava-se que os grandes projetos tivessem como consequência a verticalização da produção mineral, isto é, que as indústrias instaladas para a extração dos minerais atraíssem outras que transformassem a matéria prima em outros produtos e, assim, agregassem maior valor e gerassem mais empregos.

Em nome de tais expectativas, que jamais foram alcançadas, o governo abriu mão de arrecadação, buscou minimizar os custos com impostos e taxas para atrair tais investimentos. Ocorre que a verticalização jamais se efetivou, e, em contrapartida os ganhos na arrecadação foram drasticamente diminuídos frente ao potencial explorado, como atesta Simonian (2005, p. 45):

Isso aconteceu no caso da Lei Estadual do diferimento do alumínio, segundo a qual o estado do Pará abriu mão da cobrança de impostos. Ou seja, ao ser a bauxita vendida para a Alunorte, os impostos devidos (o imposto relativo à circulação de mercadorias e serviços (ICMS) não são cobrados, mas empurrados para frente, porém, a Alunorte também não paga os impostos, jogando-os para a frente, isto é para a Albrás pagar. A Albrás por sua vez também fica isenta de pagá-los. A consequência dessa lei de diferimento para o estado é localmente pouco analisada.

Assim, mais uma vez, os interesses das populações locais foram sobrepujados pelos interesses externos, dessa vez, das grandes empresas mineradoras, eis que o Estado deixou de obter maiores arrecadações advindas da exploração mineral para investi-las em áreas como saúde, educação e saneamento básico. Em contrapartida, a instalação dos grandes projetos aumentou ainda mais os lucros das multinacionais que aqui se instalaram.

Outra consequência dos grandes projetos na Amazônia foi a criação de enclaves⁶⁵, promovendo-se na região, especialmente no sudeste do Pará e nas

⁶⁴ A Vale do Rio doce é uma mineradora global, com sede no Brasil, líder em produção de minério de ferro e a segunda maior produtora de níquel. Apenas a Mina de Ferro Carajás, localizada no Estado do Pará e explorada pela Companhia, é a maior mina de ferro a céu aberto do mundo, a mina foi descoberta em 1967 e faz parte da província mineral de Carajás, que possui reservas de minério de ferro, de aproximadamente 2,1 bilhões de toneladas.

⁶⁵ Áreas internas com desenvolvimento econômico e ou tecnológico bastante superior ao o restante do território em que estão inseridas.

áreas no baixo Tocantins, uma reestruturação na lógica que orientava a organização espacial do local até então. Promoveram-se novos arranjos de poder, modificando a força das antigas oligarquias rurais.

No Sudeste do Pará, a desigualdade de renda entre os municípios é surpreendente. Ao redor da maior parte dos projetos, multiplicaram-se bolsões de miséria ocupados por populações atraídas pelo sonho de trabalhar nos grandes projetos e por outras, desterritorializadas pela sua implantação. Como assevera Souza (1995, p. 55):

O entorno da mineração em Oriximiná compõe-se por territórios em conflitos. Territórios desiguais em relação ao da empresa e influenciado pelo poder desta. Locais onde as estratégias e os embates entre os atores sociais se afluaram. Onde as contradições do modelo capitalista excludente e repressor formam um campo de poder constituído por redes de relações que se articulam nas mais diversas escalas geográficas.

Conforme Costa (2008, p. 175-230) a instalação dos Grandes Projetos no Estado do Pará, apesar de representarem 74%, da economia da mesorregião sudeste do Pará, não trouxeram melhores condições de vida à população, não geraram empregos duradouros. Ao contrário, contribuíram para a disseminação de pobreza e de conflitos na região, como atesta Koury (2014, p. 4):

Em uma interessante reportagem sobre Parauapebas, uma das cidades da mesorregião, o jornalista Carlos Barros destaca que um dos municípios mais ricos do Brasil, tem a população mais pobre e carente, o que resta evidenciado pelo contraste entre o Núcleo Urbano de Carajás, construído para abrigar os empregados diretos da Vale, aos moldes das cidades americanas, uma *company town*, dotada de toda a infraestrutura, e os locais destinados aos demais trabalhadores, a maioria deles, migrantes atraídos pela obra e que só encontram empregos nas terceirizadas, em atividades que requerem baixa qualificação, quando se empregam formalmente e sempre por pouco tempo.

Além da exploração mineral, a década de 80 também assistiu a uma nova onda migratória e, com ela, novos personagens surgiram no contexto amazônico: os garimpeiros. A descoberta de ouro no sul do Pará trouxe consigo uma nova onda intensa de migração para a região, mais uma vez acompanhada dos velhos problemas de falta de estrutura e de conflitos. Milhares de trabalhadores sem terra voltaram-se para a corrida pelo ouro como meio de ganhar a vida, investidores forneciam comida e equipamentos aos garimpeiros e obtinham lucros exorbitantes,

os quais não eram investidos na região. A prospecção e a venda de ouro logo se tornou a atividade principal da época em diversas cidades do sul do Pará.

Conflitos também sobrevieram dessa nova onda migratória, desta vez entre índios kayapós e garimpeiros. Quando o ouro acabou, mais uma vez o fluxo migratório voltou-se para as cidades que já não haviam sido capazes de absorver, dignamente, os fluxos migratórios anteriores.

Nesse contexto, houve ainda, intensa modificação territorial, com a superposição de áreas nacionais sobre as estaduais para facilitar a distribuição e o controle da terra pela esfera federal e a execução de seus projetos. Assim, decretou-se⁶⁶ que, a cada lado das rodovias, 100 km (cem quilômetros) não pertenceriam mais aos estados, mas à União, tendo o Pará sido o mais prejudicado com isso, perdendo, como mencionado, cerca de 66% do seu território.

É relevante notar que todo esse processo de reordenamento espacial do território resultou em uma nova configuração da Amazônia. A magnitude e a intensidade da intervenção federal transformaram a estrutura produtiva e a dinâmica espacial. Alterou-se a base material-geográfica anterior, os circuitos de produção e a acumulação tradicional, desestruturando os atores sociais preexistentes e seu poder político. O território reestruturou-se na medida em que foram introduzidas novas atividades, novos padrões demográficos, com o surgimento de novas cidades, transformando o padrão de hierarquização do sistema espacial e da rede urbana regional.

Em outro plano, as formas capitalistas de divisão técnica do trabalho, que se implantaram junto com a chegada dos fluxos migratórios (de caráter heterogêneo do ponto de vista de sua composição social e econômica), trouxeram, como consequência, a reestruturação do sistema de classes sociais. Essas modificações econômicas e sociopolíticas levaram ao declínio das formas de dominação política construídas historicamente e seus arranjos espaciais. A necessidade de construção de novos pactos sociais e do estabelecimento de laços entre os habitantes daquela realidade em formação demandou a construção de novas identidades territoriais.

Pode-se afirmar, assim, que, de modo geral, as políticas públicas implantadas na Região Amazônica, especificamente em relação à esfera econômica, não conseguiram promover uma ocupação espacial eficiente e bem organizada. Os

⁶⁶ Decreto-Lei nº 1.164 de 1971

grandes investimentos em infraestrutura contribuíram para a redução do isolamento entre as distantes regiões do Brasil e para o surgimento de novas alternativas de investimentos e, conseqüentemente, de ganhos financeiros. Além disso, aceleraram o processo de ocupação espacial, resultando em uma exploração predatória dos recursos naturais e no agravamento das disparidades sociais.

4.1.3 O esgotamento do projeto intervencionista e a incógnita de *heartland* (de 1985 até os dias atuais)

A incógnita de Heartland⁶⁷ caracteriza-se por dois processos distintos na Amazônia: primeiro, o esgotamento do projeto nacional desenvolvimentista inaugurado na era Vargas com a intervenção do Estado na economia e que perdurou até a redemocratização do Estado e, segundo, o fortalecimento da resistência social na Amazônia.

O modelo desenvolvimentista entrou em crise e se esgotou com o primeiro e o segundo choques do petróleo, nos anos 70 e a súbita elevação das taxas de juros no mercado internacional, que conduziram ao aumento da dívida externa e à impossibilidade de seu prosseguimento pelo governo, deixando como herança, além das intensas tensões sociais, o baixo desenvolvimento econômico e social e graves impactos ambientais.

A crítica ao modelo de desenvolvimento empreendido na Amazônia logo se fez presente, tanto interna (o que foi possibilitado pela abertura política e o afrouxamento da censura), como internacionalmente.

O período de 1980 a 2000 foi marcado por uma intensa pressão pela preservação da Amazônia. Os impactos negativos causados às populações locais e no meio ambiente, aliados a vários eventos importantes ocorridos na Amazônia, geraram pesadas críticas no Brasil e no exterior e ajudaram a tornar a Região Amazônica objeto de debate internacional.

O fato é que, na Amazônia, a abertura política coincidiu com a crescente mobilização dos pequenos agricultores, garimpeiros, seringueiros e indígenas, todos herdeiros da dura realidade legada pelos governos militares.

⁶⁷ Becker (2009, p. 33) utiliza o termo incógnita de *heartland* para definir o período atualmente vivenciado pela Amazônia, o qual é caracterizado pela valorização do Território amazônico, considerado, como aduz a autora, “o coração ecológico do planeta”, ou seja *heartland*.

Dentre os eventos ocorridos no período e que chamaram atenção aos problemas ocasionados pela política governamental, podemos destacar:

- a) a constatação dos impactos negativos, em termos sociais e ambientais do programa Polonoroeste⁶⁸ que levaram à interrupção dos empréstimos concedidos em 1985 pelo Banco Mundial;
- b) o assassinato do líder seringueiro Chico Mendes⁶⁹;
- c) os protestos das populações indígenas contra a construção de duas represas no rio Xingu, mostrando o descontentamento da população com as tomadas de decisão unilaterais nos programas de desenvolvimento;
- d) os vários conflitos entre ONGs e o governo federal sobre as políticas governamentais para a Região Amazônica; e,
- e) uma série de manifestações na sede do Banco Mundial em Washington pela preservação da floresta.

A população, esgotada pelas consequências negativas da colonização e do processo de desenvolvimento econômico mal sucedido, começou a se organizar, ganhando atenção internacional graças aos avanços tecnológicos, que facilitaram a comunicação em todo o mundo, e à abertura política do país. Nesse contexto, houve a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros, seguido, como apontado, por diversos outros movimentos sociais.

A Amazônia que já era palco de diversos conflitos e pressões sociais passou, também, a ser objeto de uma forte pressão ambientalista nacional e

⁶⁸ Polonoroeste: Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil, executado durante os anos 1980, com recursos do Governo brasileiro e do Banco Mundial. Abrangeu a área de influência da rodovia BR-364, entre Cuiabá (MT) e Porto Velho (RO), e teve como objetivos principais: 1) contribuir para a maior integração nacional; 2) promover a adequada ocupação demográfica da região noroeste do Brasil, absorvendo populações economicamente marginalizadas de outras regiões; 3) aumentar a produção da região e a renda de sua população; 4) reduzir as disparidades de desenvolvimento intra e interregionais; 5. Assegurar o crescimento da produção em harmonia com as preocupações de preservação do sistema ecológico e de proteção às comunidades indígenas. Ocorre que a imprensa nacional e internacional divulgou que o Estado brasileiro não cumpriu com o compromisso de defesa das terras e da sobrevivência indígena assumido no contrato junto ao Banco Mundial. Este, por sua vez, foi criticado por apoiar financeiramente projetos predadores do meio ambiente e cultura indígena (BRASIL, 1981).

⁶⁹ Francisco Alves Mendes Filho, nascido em Xapuri, Estado do Acre, em 15 de dezembro de 1944 e assassinado, 22 de dezembro de 1988, na mesma localidade, foi seringueiro, sindicalista e ativista ambiental brasileiro. Lutou pelos seringueiros da Bacia Amazônica, cujos meios de subsistência dependiam da preservação da floresta, especialmente das seringueiras nativas. Esse ativismo ecológico lhe valeu fama internacional e chamou atenção para os problemas da população local.

internacional. Assim, de 1986 a 1996, a Amazônia configurou-se, mais uma vez, como fronteira, desta vez, socioambiental.

Consoante esse novo paradigma, expandiram-se na região diversos projetos ambientais e sociais. Foi implantada uma “malha” socioambiental constituída por projetos alternativos, áreas-piloto para a gestão ambiental integrada nos estados (PGAI), além de unidades de conservação e da demarcação de terras indígenas.

Pela primeira vez, desde os tempos das missões, a Amazônia reproduziu, por meio da fronteira socioambiental, um modelo de desenvolvimento endógeno, que, como afirma Becker (2008, p. 28) era:

Voltado para uma visão interna da região e para os habitantes locais, introduzindo uma nova e fundamental potencialidade para a Amazônia E a sua importância transcende as populações envolvidas- os experimentos em curso são formas locais de solução de um problema global: a proteção da biodiversidade.

Essa mudança de concepção sobre a Amazônia ocorreu em uma realidade nova, construída a partir da política desenvolvimentista do Estado.

A política realizada pelos governos anteriores, com as tentativas de integração, somadas às possibilidades de comunicação oriundas da globalização, às pressões sociais e ambientais e aos grandes projetos indústrias que se dirigiram à região, produziram uma nova Amazônia.

Assim, no final do século XX, já não se podia falar da Amazônia como uma região propriamente isolada, ao contrário, a conectividade permite que a região se comunique internamente com o país e, externamente, de forma direta, com instituições e associações não governamentais.

A economia, antes apenas extrativa, transformou-se com a industrialização a ponto de ocupar, na atualidade, o segundo lugar no país na exploração mineral e o terceiro da produção de bens de consumo duráveis. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2004), a Amazônia Legal representa 7,9% do PIB brasileiro.

A urbanização também aumentou e, hoje, tal 70% da população da região vive em cidades ou núcleos urbanos (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013).

4.1.4 A incógnita de *Heartland* e a conjuntura ambiental diante do paradigma neoliberal

Enquanto as pressões interna e externa exigiam alternativas verdes de preservação da floresta, cobrava-se do Estado a sua retirada da economia e a menor intervenção como agente propulsor e organizador da economia e da sociedade.

Assim, mais uma vez, como resultado dos conflitos entre distintos projetos para a região (desta vez, os desenvolvimentistas e os preservacionistas), a meta de desenvolvimento para a Amazônia alterou-se, agora em busca do desenvolvimento sustentável.

Esse paradigma, porém, apesar de buscar alternativas verdes e de desenvolvimento social, acabou alcançando, tão somente, avanços incipientes e esparsos, não obtendo o desenvolvimento econômico e social há tanto almejado.

Nesse contexto, houve uma retração nos investimentos produtivos oriundos do capital internacional, pois os bancos e as agências internacionais orientavam no sentido de ser adotada uma política preservacionista. Ao mesmo tempo, o país enfrentava uma crise fiscal e financeira, que logo se expandiu, gerando uma crise, também, no padrão de financiamento do desenvolvimento regional.

Muitos investimentos internacionais na Amazônia modificaram seus objetivos para uma perspectiva mais preservacionista, como ocorreu com o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais brasileiras (PPG-7), que iniciou com objetivos conservacionistas e modificou sua atuação em busca de projetos de desenvolvimento sustentável.

No entanto, é importante notar que as iniciativas, tanto nacionais, quanto internacionais, de proteção das florestas tropicais da Amazônia, por mais que tenham sido importantes como forma de apoio a programas de pesquisa e na implementação de projetos demonstrativos, pouco contribuíram para reverter o cenário de destruição socioecológica, por uma razão muito simples: de modo geral, identificavam insumos que deveriam orientar as políticas de desenvolvimento sustentável, porém, não assumiam responsabilidade alguma para as transformar em práticas generalizadas. Reservaram esse desafio aos agentes públicos do Brasil, que, nos anos 90, ainda estavam enfrentando as consequências da dívida externa e que, diante das condições de sua inserção no sistema global, impostas pelo

Consenso de Washington⁷⁰, não tinham como transformar a proteção da floresta em um objeto prioritário de suas ações.

Assim, de um lado, o país enfrentava pressões para a preservação e o desenvolvimento sustentável da Amazônia em suas dimensões continentais e, de outro, era pressionado a realizar políticas de contenção de gastos públicos, ajustes fiscais e retirada da economia. Como era impossível atender as duas demandas ao mesmo tempo, o governo acabou por optar pelas políticas econômicas, que pareciam mais urgentes, como o controle da dívida e da inflação.

As rápidas mudanças operadas na Amazônia nas últimas cinco décadas desconfiguraram muitas de suas características iniciais, podendo-se citar a mudança do padrão de circulação fluvial pela proeminência da malha rodoviária. Como dito, as rodovias possibilitaram não só um novo meio de transporte como também atraíram a população, seja interna da Amazônia, seja vinda, em grande número, de outras áreas do país. Rapidamente, abriram-se clareiras na floresta e a Amazônia urbanizou-se, especialmente, seguindo os caminhos da malha rodoviária.

Como já mencionado, hoje, 70% da população amazônica vive em núcleos urbanos, que se formaram de modo muito rápido, sem que pudessem se estruturar para receber essas pessoas, sem contar que tais regiões também não obtiveram dinamismo econômico suficiente para as acomodar e gerar atividades produtivas ou empregos para todos, proporcionando muito mais miséria do que progresso e oportunidades para o povo que ali foi residir.

A dinâmica demográfica atual demonstra que a Amazônia já não pode ser considerada uma fronteira móvel, mas uma região com povoamento consolidado e com estrutura e problemas específicos que merecem ser considerados no desenho de políticas públicas para a Região.

⁷⁰ Consenso de Washington é um conjunto de medidas, composto por dez regras básicas, formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C., como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas em um texto do economista John Williamson, do *International Institute for Economy*, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser "receitado" para promover o "ajustamento macroeconômico" dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. O ajustamento às suas recomendações era condição *sine qua non* para o recebimento de empréstimos e financiamento do grande capital. As três principais inovações institucionais do consenso são: restrições drásticas à regulação da economia pelo estado. Novos direitos de propriedade internacional para investidores estrangeiros, inventores de inovações suscetíveis a serem objetos de propriedade intelectual. Subordinação dos Estados a agências multilaterais como o Banco Mundial, o FMI e a OMC. A respeito, Chang (2004).

Atualmente, os fluxos migratórios na Amazônia não são mais interregionais, mas internos, especialmente de natureza rural urbana. As perdas da população rural foram sentidas em todos os estados amazônicos no período de 1996 a 2000. Os municípios que apresentaram maiores perdas de população rural estão localizados no Pará, no Maranhão e no Tocantins.

O processo de urbanização acentuou-se, novamente, a partir de 1991, e, em apenas 10 (dez) anos, o número de habitantes na zona urbana aumentou em 5 (cinco) milhões.

A Amazônia foi a região brasileira que apresentou maiores taxas de crescimento urbano na segunda metade do século XX: em 1970, 3,5 % da população vivia em núcleos urbanos; em 2000, os habitantes das cidades já eram 69,07%; hoje, perfazem 70% do total (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2000).

Com respeito aos níveis de centralidade das capitais e dos subsistemas urbanos, verifica-se que o conjunto das cidades da Amazônia legal é caracterizado pela presença de poucos centros com centralidade⁷¹ expressiva e um grande número de cidades com fraca ou muito fraca centralidade.

Três cidades-capitais, hoje, situam-se na categoria de metrópoles, destacando-se com centralidade muito forte: Manaus (1.294.724 habitantes), Belém (1.724.099 habitantes) e São Luís (853.325 habitantes). As demais cidades têm centralidade mais reduzida e subordinadas a essas capitais ou às capitais de outras regiões do país.

Em boa medida, as mudanças no padrão de distribuição da população urbana refletem as transformações processadas na economia (hoje diversificada e não mais predominantemente extrativa) e o efeito das políticas públicas aqui implementadas. Nesse contexto, os centros de comando regionais promovem a incorporação do tecido produtivo, apoiado nos respectivos núcleos urbanos.

A Amazônia não pode mais ser considerada uma área de fronteira móvel. Ao contrário. Como afirma Becker (2009), a Amazônia é uma floresta urbanizada, formada por diversos núcleos urbanos e por cidades, possui atividades econômicas já implantadas, que incluem desde o extrativismo até atividades industriais expressivas, como ocorre na Zona Franca de Manaus.

⁷¹ Entende-se como centralidade a influência exercida por cidades em áreas além de seu território.

A região é servida por certa infraestrutura, composta especialmente, por estradas e usinas hidrelétricas. Possui, ainda, uma imensidão de rios aptos à navegação, que podem ser melhor explorados para o deslocamento da população e da produção da região. Esses atributos fazem com que a Amazônia constitua-se, hoje, não uma área de expansão móvel, mas sim uma região consolidada.

4.2 Dos Indicadores Sociais da Amazônia

Como abordado, a Amazônia é hoje uma Região não só povoada, como urbanizada e essa urbanização acelerada gerou consequências na vida de sua população. As condições em que vivem os povos da Amazônia são reveladas pelos indicadores sociais⁷² do estado do Pará, segundo maior estado da região, com a maior população da Amazônia, e em relação ao qual se realiza esse estudo.

Iniciaremos nossa análise pelo IDH, que mede o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida de uma população, divulgado, anualmente, pela ONU.

O cômputo do IDH inclui educação (anos médios de estudo), longevidade (expectativa de vida da população) e produto interno bruto *per capita*. O índice tem início no marco 0 (zero), que significa nenhum desenvolvimento e vai até 1 (um), maior nível de desenvolvimento a ser alcançado por determinada população.

No que tange à Região Amazônica, nenhum de seus municípios alcançou nível de desenvolvimento considerado muito alto (acima de 0,800 pts) na pesquisa da ONU (2013).

O estado do Pará obteve uma média de 0,644 pontos de desenvolvimento humano, segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2013). De seus 142 municípios, nenhum alcançou nível de desenvolvimento muito alto, acima de 0,800. Oito municípios apresentaram nível de desenvolvimento muito baixo. Oitenta e seis apresentaram taxa de desenvolvimento baixo. 43 (quarenta e três) apresentaram desenvolvimento médio e apenas três apresentaram taxas de

⁷² Segundo Jannuzzi (2004, p. 15), indicador social: É uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.

desenvolvimento alto (PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2013).

O Pará ocupa a 24ª posição entre as 27 unidades federativas brasileiras segundo o IDHM. Nesse ranking, o maior IDH é 0,824 (Distrito Federal) e, o menor, é 0,631 (Alagoas).

Tabela 1 - Ranking de IDH entre as Unidades da Federação

Posição ^º	Nome	IDHM	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação
1º	Distrito Federal	0.824	0.863	0.873	0.742
2º	São Paulo	0.783	0.789	0.845	0.719
3º	Santa Catarina	0.774	0.773	0.860	0.697
4º	Rio de Janeiro	0.761	0.782	0.835	0.675
5º	Paraná	0.749	0.757	0.830	0.668
6º	Rio Grande do Sul	0.746	0.769	0.840	0.642
7º	Espírito Santo	0.740	0.743	0.835	0.653
8º	Goiás	0.735	0.742	0.827	0.646
9º	Minas Gerais	0.731	0.730	0.838	0.638
10º	Mato Grosso do Sul	0.729	0.740	0.833	0.629
11º	Mato Grosso	0.725	0.732	0.821	0.635
12º	Amapá	0.708	0.694	0.813	0.629
13º	Roraima	0.707	0.695	0.809	0.628
14º	Tocantins	0.699	0.690	0.793	0.624
15º	Rondônia	0.690	0.712	0.800	0.577
16º	Rio Grande do Norte	0.684	0.678	0.792	0.597
17º	Ceará	0.682	0.651	0.793	0.615
18º	Amazonas	0.674	0.677	0.805	0.561
19º	Pernambuco	0.673	0.673	0.789	0.574
20º	Sergipe	0.665	0.672	0.781	0.560
21º	Acre	0.663	0.671	0.777	0.559
22º	Bahia	0.660	0.663	0.783	0.555
23º	Paraíba	0.658	0.656	0.783	0.555
24º	Piauí	0.646	0.635	0.777	0.547
24º	Pará	0.646	0.646	0.789	0.528
26º	Maranhão	0.639	0.612	0.757	0.562
27º	Alagoas	0.631	0.641	0.755	0.520

Fonte: Atlas Brasil, 2013.

O índice demonstra, tão somente, a ponta do *iceberg*, pois se considerarmos outros índices, como o de saneamento básico, a situação torna-se ainda mais preocupante, vez que, mesmo os municípios com melhores níveis de IDH, apresentam outros indicadores negativos, como os de saneamento básico.

A oferta de saneamento básico⁷³ é fundamental em termos de qualidade de vida, pois sua ausência acarreta a poluição dos recursos hídricos, trazendo prejuízo à saúde da população e, principalmente, o aumento da mortalidade infantil. Ainda assim, dos domicílios urbanos do Estado, apenas 19% da população têm acesso a

⁷³ Segundo a Organização Mundial da Saúde, entende-se por saneamento básico o controle de todos os fatores do meio físico que exercem ou podem exercer efeitos nocivos à saúde e ao bem-estar físico, mental ou social. Assim, o saneamento básico não se restringe somente ao abastecimento de água e à rede coletora de esgotos, mas inclui também a limpeza pública e a coleta de lixo. (Disponível em: <<http://www.ufrj.br/institutos/it/deng/leonardo/downloads/APOSTILA/Apostila%20IT%20179/Cap%201.pdf>>).

sistema de saneamento básico adequado. Esse índice diferencia-se entre os domicílios urbanos e rurais; dos urbanos, 25,7% têm acesso a saneamento adequado e dos rurais, apenas 2,5%. Entre as crianças de 0 a 5 anos do Estado, 29% não têm acesso a saneamento adequado (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Em 2010, o Instituto Trata Brasil⁷⁴, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, divulgou um estudo comparativo entre a rede de cobertura de esgoto das capitais brasileiras (utilizando os dados coletados em 2007), no qual Belém se destacou pela baixa porcentagem de sua população atendida por esse serviço.

Tabela 2 - Capitais Metropolitanas. Cobertura de rede de esgoto

Capitais Metropolitanas (cobertura da rede de esgoto)	Capital (2007) - % da pop. atendida	Periferia (2007) - % da pop. atendida	diferença %
Belo Horizonte (MG)	97,05	75,10	-22,62
Belém (PA)	16,62	3,71	-77,68
Curitiba (PR)	79,37	43,39	-45,33
Fortaleza (CE)	54,62	22,41	-58,97
Porto Alegre (RS)	49,29	15,61	-68,33
Recife (PE)	47,12	31,81	-32,49
Rio de Janeiro (RJ)	83,73	55,56	-33,64
Salvador (BA)	87,77	58,92	-32,87
São Paulo (SP)	88,52	71,50	-19,23
Média	67,12	42,00	-43,46

Fonte: Instituto Trata Brasil e Fundação Getúlio Vargas, 2010.

Assim, é que, na capital do estado do Pará, apenas 16,62% da população possui acesso a rede de esgoto, sendo que apenas 3,71% dos habitantes da periferia têm acesso a esse serviço.

Ainda no que tange aos serviços de saneamento básico, o Trata Brasil divulgou, em 2013, uma lista com a análise do saneamento básico das 100 (cem) maiores cidades brasileiras. Dentre os cinco piores municípios, segundo a classificação do índice, três estão no estado do Pará: Santarém, Ananindeua e Belém.

⁷⁴ Trata Brasil: estudo realizado pelo Instituto Trata Brasil e intitulado "Esgotamento Sanitário Inadequado e Impactos na Saúde da População 2008-2011", que avalia a situação do saneamento básico nos 100 municípios mais populosos do país (o chamado G100) (TRATA BRASIL, 2008).

Outro dado alarmante refere-se ao sistema de abastecimento de água, eis que a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB, 2008) 2008 aponta que 45,3% da população da Região Norte não possuem sistema de abastecimento de água. Por outro lado, o Trata Brasil (2008) identificou que 76,3% da população de Belém têm acesso à água tratada, mas apenas 8,1% têm coleta de esgotos. O volume de esgotos tratados é um privilégio de apenas 1,6% dos habitantes, enquanto a média de perdas financeiras com a água produzida na cidade é de 46,1%. O município de Ananindeua, segundo maior município do Pará, tem o pior saneamento dentre as 100 (cem) cidades pesquisadas.

São muitas as doenças vinculadas à falta de saneamento, o qual engloba rede de esgoto, abastecimento por água tratada, coleta de lixo e outros serviços. Elas interferem na qualidade de vida da população, afetando principalmente as crianças, que são mais sensíveis. A maioria dessas doenças é de fácil prevenção, mas causam muitas mortes, como o caso da diarreia entre crianças menores de 5 anos no estado do Pará. Os índices de mortalidade infantil no Estado também estão associados ao acesso a serviços de água, de esgoto e ao destino adequado do lixo.

As doenças são transmitidas pelo contato ou pela ingestão de água contaminada, e pelo contato da pele com o solo e lixo contaminados. A presença de esgoto, água parada, resíduos sólidos, rios poluídos e outros problemas também contribuem para o aparecimento de insetos e parasitas que podem transmitir doenças.

O Trata Brasil (2010) realizou um comparativo entres os 10 municípios com piores taxas de saneamento básico e constatou que eles também se destacam pelas altas taxas de internação relacionadas à diarreia.

Figura 1 - Taxa de hospitalização



Fonte: Instituto Trata, 2010.

Mais uma vez os Municípios do Pará são apontados como os com as piores taxas na pesquisa, dessa vez, a capital Belém e Ananindeua, que também faz parte da Região Metropolitana. Os números refletem, mais uma vez, as condições em que vive a população desse Ente da Federação.

No que tange à renda *per capita*, os índices também são baixos e bastante distintos entre campo e cidade. Assim, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), o rendimento mensal médio é de R\$ 383,00, nos núcleos urbanos e de R\$ 196,00, no meio rural.

Outro dado a ser destacado é o alto número de pessoas vivendo em aglomerados subnormais⁷⁵. No estado do Pará, são 1.267.259, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

No que diz respeito à educação, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (IDEB)⁷⁶ mede as taxas de qualidade da educação básica em todo o País. Segundo a pesquisa mais recente, de 2013, o Pará atingiu a marca de apenas 4,2 (de um total de 10 pts.), em 2012.

⁷⁵ Aglomerado subnormal é um termo utilizado pelo IBGE para designar um conjunto constituído por, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.), ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa, carentes, em sua maioria, de serviços públicos e essenciais.

⁷⁶ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino (INEP, 2014).

Tabela 3 - Índice de desenvolvimento da educação básica

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) - 2005 e 2011						
Por unidades da federação						
Unidade da Federação	Ensino Fundamental - Anos Iniciais		Ensino Fundamental - Anos Finais		Ensino Médio	
	IDEB 2005	IDEB 2011	IDEB 2005	IDEB 2011	IDEB 2005	IDEB 2011
Região Norte						
Rondônia	3,6	4,7	3,4	3,7	3,2	3,7
Acre	3,4	4,6	3,5	4,2	3,2	3,4
Amazonas	3,1	4,3	2,7	3,8	2,4	3,5
Roraima	3,7	4,7	3,4	3,7	3,5	3,6
Pará	2,8	4,2	3,3	3,7	2,8	2,8
Amapá	3,2	4,1	3,5	3,7	2,9	3,1
Tocantins	3,5	4,9	3,4	4,1	3,1	3,6

Fonte: Cruz, 2013.

Em relação à educação, há de destacar-se, ainda, que 16,8% da população dos municípios do estado do Pará com mais de 15 (quinze) anos, ainda é considerada analfabeta. 55.244 crianças de 0 a 14 anos estão fora de escolas ou de creches (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

O trabalho infantil apresenta números alarmantes na Amazônia. Dados recentes da PNAD (2012) revelam que, na Região Norte, do total da população residente de crianças e adolescentes de 05 a 17 anos, que alcança 4.460.421 pessoas, cerca de 9,65% (430.523 pessoas) estão ocupadas. No Estado do Pará do total da população residente de crianças e adolescentes de 05 a 17 anos que alcança 2.130.788, cerca de 10,51% estão ocupadas (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2014).

Tabela 4 - Trabalho Infantil 5 a 17 anos. Região Norte. Estados da Federação

U.F	Total	Ocupadas	Índice
Brasil	43.708.477	3.673.898	8,60%
AC	230.836	28.692	13%
AM	1.036.130	119.400	11,52%
AP	210.560	6.701	3,18%
PA	2.130.778	223.911	10,51%
RO	409.274	48.814	11,93%
RR	127.067	12.847	10,1%
TO	372.065	48.362	13%

Fonte: PNAD, 2012.

Quanto a pessoas vivendo em condições de pobreza extrema, as pesquisas sucessivamente realizadas pelo IPEA demonstram que esse contingente teve uma sensível redução nos últimos anos.

Tabela 5 - Pessoas vivendo em extrema pobreza

Sigla	Estado	2008	2009	2011	2012	2013
AC	Acre	91.922	97.612	78.566	78.855	72.469
AL	Alagoas	725.151	677.867	472.609	347.171	407.394
AM	Amazonas	436.325	333.527	397.000	345.350	369.357
AP	Amapá	39.316	55.950	61.342	52.254	55.767
BA	Bahia	2.179.443	2.037.599	1.843.061	1.623.380	1.497.727
CE	Ceará	1.138.074	1.233.824	1.175.435	977.735	927.434
DF	Distrito Federal	88.660	70.596	74.818	71.319	59.239
ES	Espírito Santo	124.365	122.359	101.059	73.754	122.267
GO	Goiás	201.079	204.316	140.919	112.130	136.673
MA	Maranhão	1.152.127	1.188.589	1.254.832	1.165.380	1.174.693
MG	Minas Gerais	657.833	624.043	498.074	459.006	504.672
MS	Mato Grosso do Sul	72.283	63.147	48.883	39.425	57.426
MT	Mato Grosso	111.991	126.634	53.013	61.279	113.402
PA	Pará	690.379	804.484	915.008	672.323	669.388
PB	Paraíba	585.161	549.539	340.173	306.067	319.867
PE	Pernambuco	1.537.481	1.468.622	1.106.995	862.570	858.085
PI	Piauí	557.210	464.265	380.319	272.184	290.638

Fonte: IPEA, apud Piauienses..., 2014.

O Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPET, 2013) também realizou um estudo comparativo em relação ao Trabalho infantil no estado do Pará ao longo dos últimos anos e não chegou a resultados positivos, como aqueles revelados pelo IPEA (2013), em relação às pessoas vivendo em extrema pobreza.

Tabela 6 - Número de crianças e adolescentes de 05 a 17 anos ocupados, segundo faixa etária, Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação. 2008-2011

Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação	2008					2009					2011				
	5 a 9 anos	10 a 13 anos	14 a 15 anos	16 a 17 anos	5 a 17 anos	5 a 9 anos	10 a 13 anos	14 a 15 anos	16 a 17 anos	5 a 17 anos	5 a 9 anos	10 a 13 anos	14 a 15 anos	16 a 17 anos	5 a 17 anos
Norte	22.637	119.707	126.571	222.499	491.414	24.738	112.500	125.559	188.268	451.065	30.645	117.944	131.093	209.045	491.414
Acre	1.167	8.756	7.165	8.893	25.981	2.675	8.130	7.658	9.354	27.817	1.699	8.302	6.418	12.273	25.981
Amapá		1.350	1.689	4.036	7.075	324	1.631	3.858	3.381	9.194		231	2.542	3.928	7.075
Amazonas	3.425	20.065	18.667	33.348	72.060	5.012	17.260	21.600	33.731	77.603	13.802	33.380	28.246	43.972	72.060
Pará	15.652	63.605	63.043	120.461	247.109	11.838	53.128	57.182	87.479	209.627	13.250	52.505	61.361	96.795	247.109
Roraima		832	2.821	6.457	10.110		799	1.961	5.384	8.144	695	3.647	4.342	4.163	10.110
Tocantins	718	13.651	16.521	26.576	56.748	956	15.288	17.441	24.608	58.293	729	11.664	14.339	21.630	56.748

Fonte: Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, 2013.

A diferença nos resultados colhidos pelas duas pesquisas comprova que o trabalho infantil não está relacionado, tão somente, à renda, mas é um problema multicausal, relacionado, ainda, a questões culturais e de condições de vida.

4.3 A Formação Econômica da Amazônia e o Trabalho Infantil no Estado do Pará

A formação econômica da Amazônia e os graves problemas sociais dela decorrentes estão diretamente ligados à exploração do trabalho infantil no estado do Pará.

Essa ligação é profunda e relaciona-se, tanto às suas causas, quanto à dificuldade de sua erradicação pelas políticas públicas implementadas.

Relaciona-se às causas da exploração do trabalho infantil, porque, a decisão de uma família de submeter seus filhos ao trabalho, leva em consideração diversos fatores, muitos deles relacionados às capacidades ou às oportunidades da família ou da criança. Envolve, assim, a questão da pobreza, do acesso aos equipamentos públicos, como educação, transporte, saneamento básico e saúde pública, além da possibilidade de vislumbrar uma vida melhor para os seus filhos. A importância dada à educação e à escolaridade dos responsáveis também influencia nessa decisão.

As peculiaridades do contexto socioeconômico da Amazônia influem, negativamente, nessa tomada de decisão, pois a sua formação e o seu povoamento abrupto e desorganizado, apesar de direcionado pelo governo, criou cidades ou núcleos urbanos que não ofertam serviços básicos à população, como demonstrado

anteriormente. Além disso, o crescimento populacional não foi acompanhado do devido crescimento econômico, gerando pobreza e desemprego à heterogênea população que aqui chegava. Ademais, as promessas realizadas à população que veio para trabalhar no campo não foram atendidas, multiplicando a pobreza, os conflitos por terra, o desrespeito às formas de vida tradicionais e aumentando outro tipo de migração que se tornou muito intensa: a migração campo-cidade, que muitas vezes é limitada aos filhos que já atingiram a idade escolar, e que não podiam obter educação no próprio município.

Todos esses indicadores negativos refletem-se nos altos índices de trabalho infantil existentes no estado do Pará, eis que todas essas privações, vivenciadas por sua população, influenciam na liberdade das pessoas para levarem uma vida diferente, sem a exploração do trabalho infantil. Essa relação estende-se, tanto aos fatores econômicos, quanto aos culturais, que propiciam a utilização da mão de obra de crianças e de adolescentes.

Assim é que, outro fator que influencia a decisão de uma família sobre a possibilidade do filho menor trabalhar ou não, é o nível escolar dos pais. No Estado, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014), 21,8% das crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos residem em domicílios com responsável ou pai analfabeto.

A falta de acesso a serviços básicos no campo contribuiu para a difusão de uma mentalidade comum no Pará (e na Amazônia) de enviar as crianças para cidades com maiores oportunidades, especialmente a capital. Acreditava-se - e ainda hoje essa mentalidade é um dos maiores problemas no combate ao trabalho infantil no estado – que, na cidade grande, a criança teria acesso à escola e, aí sim, poderia ter uma vida diferente da de seus pais.

Essa concepção é, porém, falaciosa, porque as crianças que migram para as cidades em busca de oportunidade de educação formal por meio do emprego e residência nas grandes cidades, muitas vezes, são impedidas de estudar pelos seus empregadores; outras vezes, acabam abandonando a escola por conta de sua jornada exaustiva e, quando prosseguem na vida escolar, não alcançam, de modo geral, desempenho satisfatório.

A insuficiência na prestação de serviços educacionais também criou na região a mentalidade de que é bom para a criança trabalhar, pois, longe da escola, o trabalho seria o principal meio para sua formação.

Assim é que, os fluxos migratórios para a região, ao contrário do que ocorreu em outras partes do Brasil, como o sudeste, não se realizaram na forma interregional, mas, fundamentalmente, em um fluxo intrarregional, sobretudo do interior do estado para as cidades maiores.

Sobre a nova mobilidade populacional da Amazônia, afirma Barbieri (2008, p. 89):

Evidências recentes indicam profundas mudanças na mobilidade da população na fronteira amazônica. Seguindo os fluxos rural-rural de larga escala, interestaduais ou interprovinciais, durante o período inicial de ocupação a partir dos anos 60, formas contemporâneas de mobilidade incluem complexos arranjos de mobilidade rural-urbano e urbano-urbano no interior das fronteiras.

Essa migração ocorre em busca de melhores condições de vida e é efetivada, tanto por famílias, como, também, somente por adolescentes que migram para outros lares em busca de oportunidades e, muitas vezes, da possibilidade de obter trabalho remunerado, ainda que sejam menores.

A formação econômica da Amazônia e as questões do trabalho infantil existentes no estado do Pará estão, claramente, interligadas.

A falta de atendimento às necessidades da população, somada às estratégias de sobrevivência e, à mentalidade de que é bom para a criança trabalhar e estudar em cidades maiores, torna o estado do Pará um dos campeões em número de exploração de crianças no mundo do trabalho⁷⁷.

Os números são altos, e, o que é pior, não apresentam inflexão, o que se observa no restante do país. No Pará, o total de crianças e adolescentes ocupados entre 5 (cinco) e 17 (dezessete) anos, em 2011, alcançava 223.911 pessoas, e, em 2012, caiu para 222.781, um recuo de 0,5%. Por outro lado, na faixa etária entre 5 (cinco) e 14 (quatorze) anos de idade, eram, em 2011, 88.232 crianças ocupadas e, no ano seguinte, esse número subiu para 94.615, aumento superior a 7%, crescimento que ocorreu pelo aumento no trabalho infantil de crianças de 10 a 14 anos.

⁷⁷ Assim, é que, um estudo realizado pelo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2014), divulgado em 2014, sobre a trajetória do trabalho das crianças e adolescentes de 5 (cinco) a 17 (dezessete) anos, no Pará, aponta que mais de 10% das crianças dessa faixa etária são vítimas do trabalho infantil. Segundo o Departamento Intersindical De Estatísticas E Estudos Socioeconômicos (2014), um dos fatores que contribui para que o trabalho infantil exista nessa proporção no Pará é a baixa remuneração das famílias e a falta de melhores empregos e oportunidades para os pais das crianças.

Tabela 7 - Números do Trabalho infantil no Pará 2011 e 2012 por faixa etária

Ano	5 a 17 anos	5 a 14 anos	Resultado
2011	223,911	88.232	- 0,5%
2012	222.781	94.615	+7%

Fonte: Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, 2014.

Essa conexão, porém, foi ignorada pelos governos na formulação de políticas públicas para o combate ao trabalho infantil.

Aliás, as políticas públicas voltadas à formação e ao desenvolvimento da Amazônia, até por sempre serem permeadas de visões contraditórias e conflituosas, nunca tiveram sucesso em proporcionar uma organização social com oportunidades de empregos, de educação de qualidade e de acesso a serviços públicos de saúde de qualidade, dentre outros.

Entender a formação desse imenso território, porém, é fundamental para a formulação de políticas públicas. No que tange ao trabalho infantil, observar-se que, a dificuldade de seu enfrentamento relaciona-se, diretamente, com a formação econômica e social desorganizada na Amazônia por ações governamentais, especialmente no período desenvolvimentista. Essas ações acabaram por criar um paradigma de pobreza, de falta de estrutura e de serviços públicos de qualidade para uma população de milhões de habitantes distribuída em um imenso território. Contribuíram, ainda, para construir uma visão falaciosa sobre os benefícios do trabalho infantil, tido como um meio de acesso à educação formal e a outros serviços públicos, principalmente na capital do Estado.

Medidas realizadas no passado, permeadas pela falta de um planejamento coerente e que não consideraram as especificidades locais, não podem ser repetidas. Ao contrário, são necessárias ações públicas organizadas, planejadas e coerentes para que se alcance sucesso em sua implementação na região.

Nesse contexto, apesar dos diversos problemas do estado do Pará e da Região Amazônica, devemos ressaltar - como já destacamos - que a Amazônia vive um momento de intensa valorização, por conta de sua biodiversidade e por sua posse de grande parte da água e de outros recursos naturais escassos no resto do planeta. Ademais, os pleitos e as necessidades de suas populações são hoje ouvidos e valorizados internacionalmente, o que lhes traz um grande poder de pressão sobre o governo local, seja federal ou estadual.

Esse contexto é extremamente favorável à região e propenso à efetivação de mudanças positivas, conjuntura que deve ser aproveitada pelo governo no intuito de promover a distribuição de serviços públicos de qualidade à população, bem como para realizar parcerias com a iniciativa privada que sejam proveitosas à população local e, assim, promover a dinamização da economia local, também essencial à melhoria de vida da população.

Essa dinamização da economia deve ter sempre em conta as atividades e os modos de vida desenvolvidos na Amazônia e deve aproveitar a infraestrutura já constituída na região, como a malha rodoviária, além de promover formas de circulação não degradantes na região, como o transporte fluvial nos grandes rios.

Há ainda de se desconstruir os mitos existentes na região de que o trabalho infantil é bom para a criança envolvida e, até mesmo, dignificante. Isso só poderá ocorrer quando as famílias perceberem, ao mesmo tempo, os malefícios de submeterem suas crianças ao trabalho durante a infância e adolescência, e que possuem oportunidades diferentes e reais para construir o seu futuro e o futuro de seus filhos.

Assim é que, o trabalho infantil só pode ser combatido por meio de ações múltiplas, que envolvam medidas voltadas à melhoria das condições de vida das crianças, o acesso à educação e o alcance de melhores condições de vida para sua família, por meio da oferta de emprego, habitação e possibilidade de uma vida livre.

O direito ao não-trabalho precoce, como visto, exige, sobretudo, uma firme ação do Estado que deve coibir a sua realização, combatendo as múltiplas causas que levam uma família a submeter um de seus membros ao trabalho infantil.

Essas ações implementadas pelo Estado são essenciais, visto que estamos diante de direitos fundamentais que possuem garantia constitucional de prioridade, inclusive no que tange à implementação de políticas públicas.

Devemos destacar ainda, no contexto do combate ao trabalho infantil, que o Estado brasileiro tem grande parcela de responsabilidade pelos altos índices de trabalho infantil do estado do Pará, eis que jamais proporcionou melhores condições de vida a sua população, tendo, ao contrário, contribuído ativamente para sua disseminação (ainda que inconscientemente), por meio da implementação de um modelo de desenvolvimento voltado, tão somente, à acumulação econômica e em desacordo com os interesses locais.

Essa postura, que não permitiu o real desenvolvimento da região, resultou em forte desigualdade social, com carências das mais distintas, de saúde, de educação, de saneamento básico e de condições de trabalho, o que acabou por refletir-se no trabalho infantil.

Atualmente, o Estado brasileiro tenta reverter esse quadro e realiza políticas públicas de combate ao trabalho infantil, especialmente o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho infantil), mas a sua configuração e a sua implementação devem levar em conta as especificidades locais, de modo que o seu desenho seja capaz de reverter a situação vivenciada na região, o que se passa a abordar.

5 O PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (PETI) COMO POLÍTICA PÚBLICA ESPECÍFICA DE COMBATE AO TRABALHO INFANTIL

O direito fundamental ao não-trabalho precoce exige, para a sua efetivação, uma postura ativa do Estado, que deve realizar diversas prestações positivas no combate às múltiplas causas do trabalho infantil, vez que há direitos sociais a serem garantidos, como o direito à educação de qualidade, ao pleno emprego, ao acesso a serviços públicos de saúde e transportes, entre diversos outros.

Devem, portanto, ser proporcionadas condições que permitam quebrar o ciclo de pobreza entre as gerações; não nos referimos à pobreza apenas como nível de renda, mas, especialmente, à falta de oportunidades, eis que o simples aumento da renda não é capaz de, isoladamente, proporcionar condições que garantam maior liberdade à população para que levar a vida que deseja.

Para que as pessoas levem uma vida livre é necessário que tenham sua capacidade ampliada, ou seja, é necessário que lhes sejam garantidos educação de qualidade, para que escolham a profissão que queiram seguir, pleno emprego, para que se realizem e obtenham renda para o seu sustento, sistema de saúde adequado, para que possam ter uma vida longa, dentre diversas outras.

O conceito de capacidade relaciona-se com outro conceito, ambos utilizados por Amartya Sen (2010), o de funcionamentos. Enquanto funcionamentos refletem as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso ter ou fazer (como não passar fome, nem miséria, ser membro ativo da comunidade, não submeter seu filho ao trabalho infantil, entre diversos outros), a capacidade, consiste nas combinações alternativas de funcionamentos possíveis à determinada pessoa: a capacidade é a liberdade de realizar diversos tipos de funcionamentos, ou de levar o tipo de vida que se deseja.

O processo de expansão das liberdades inclui as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e ambientais necessárias para garantir uma variedade de oportunidades para as pessoas, bem como o ambiente propício para cada um exercer na plenitude seu potencial.

O combate ao trabalho infantil exige a realização de políticas públicas que visem à transformação social, a ampliação da liberdade das pessoas, além de uma política pública específica de combate.

Gotti (2012, p. 25) destacou o dever do Estado de proporcionar no mundo fático o alcance dos direitos sociais pela população:

O endereçamento ao Estado do dever de implementar os direitos sociais - que objetivam, sobretudo, o alcance da igualdade material, por meio da disponibilização de condições fáticas para tanto - pressupõe o seu compromisso com o atingimento de resultados no mundo real e, conseqüentemente, a prestação de contas à sociedade das metas cumpridas ou a justificativa do seu cumprimento.

Considerando que a preocupação com o alcance de resultados é uma característica peculiar dos direitos fundamentais, sendo, também, elemento norteador do Estado democrático e Social de direito⁷⁸, abordaremos, neste capítulo, a principal política pública voltada à efetivação do direito social ao não-trabalho precoce — o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) —, redesenhado em 2013. Antes, porém, esclareceremos o que se entende por política pública, seu conceito, e suas formas de análise, para que, de posse deles, possamos analisar o PETI e a sua possibilidade de sucesso no combate ao trabalho infantil no estado do Pará.

5.1 Política Pública

O conceito de política pública é bastante discutido, havendo várias definições e correntes a esse respeito.

Antes de conceituarmos política pública, é preciso que tenhamos clareza sobre a distinção dos termos “política” e “política pública”, eis que, apesar de se influenciarem reciprocamente, na medida em que as políticas públicas estão permeadas de política desde a elaboração a sua execução, as duas expressões não são sinônimas.

⁷⁸ O Brasil é considerado um estado Democrático e Social de direito, por conta dos objetivos, direitos e princípios consagrados na Constituição e 88, que define como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, em seu artigo 3º: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. A esse respeito esclarece Gotti (2012, p. 26): “Diferentemente da lógica interpretativa do estado Liberal, no Estado Social prepondera uma interpretação voltada à concretização das aspirações sociais e comprometida com o monitoramento das metas dirigidas aos poderes Públicos”.

Política pode denotar várias coisas: um amplo campo de atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial), um propósito geral a ser efetivado (política de restauração de centros históricos, contra as drogas, de segurança), uma proposta de ação específica (de combate ao trabalho infantil nas ruas, de alfabetização de adultos), um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em campo de questões (política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza). Ou a política vista como produto e resultado de específica atividade governamental, como o comportamento governamental de fato (a política educacional conseguiu construir n número de escolas, a política de emprego criou n postos de trabalho, a política de combate ao trabalho infantil tornou n crianças livres do trabalho precoce), os modelos teóricos ou a tecnologia aplicável em que se sustenta uma política governamental.

Apesar de tanto a política, quanto as políticas públicas, relacionarem-se com o poder social, política é um conceito amplo, relativo ao poder em geral, tanto no setor público, quanto no privado; por outro lado, as políticas públicas correspondem a soluções específicas para lidar ou intervir em assuntos públicos.

Do mesmo modo, faz-se, ainda, necessária, uma reflexão a respeito do termo “público” e de sua dimensão, eis que não é uma referência exclusiva ao Estado, como pode parecer, mas, sim, à coisa pública, ou seja, àquilo que é de todos, que está sob a égide de uma mesma lei e sob o apoio de uma comunidade de interesses.

Portanto, embora as políticas públicas sejam reguladas e, normalmente, providas pelo Estado, elas também englobam preferências, escolhas e decisões privadas, devendo ser controladas pelos cidadãos, que são os seus destinatários. As políticas públicas expressam a conversão de decisões privadas e públicas, que afetam a todos.

As políticas públicas são linhas de ação coletiva que concretizam direitos sociais declarados e garantidos em lei. Elas têm sido criadas como resposta do Estado às diversas demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo expressão do compromisso público de atuação, em uma determinada área, a longo prazo.

Bucci (2006, p. 39) define-as como:

O programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados- processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento de resultados.

A política pública é um processo longo, que inclui todos os cursos de ações e fluxos de informações relacionados a um objetivo político, definido de forma democrática, que são desenvolvidos pelo setor público, muitas vezes, com a participação do setor privado e da comunidade local.

A doutrina classifica, didaticamente, as diversas etapas para a realização de uma política pública em fases, quais sejam: formulação, implementação e avaliação.

Na América Latina, em razão da maneira como essas políticas são realizadas, essa classificação comporta uma maior especificidade: há distinção entre elaboração (preparação da decisão política) e formulação (a decisão política, tomada por um político ou pelo congresso, formalizada por meio de uma norma jurídica).

Há, ainda, distinção no que tange à implementação, que se subdivide em implementação propriamente dita e execução. A primeira, é apenas, a preparação da execução, ou seja, a elaboração de planos, programas e projetos. A segunda é a realização, a prática da decisão política.

Toda política pública está integrada dentro do conjunto de políticas governamentais e constitui uma contribuição setorial para o objetivo maior de bem-estar coletivo.

Para ter qualidade, é essencial que a política pública preveja os instrumentos e os mecanismos a serem utilizados bem como a necessidade de modificações institucionais, quando necessárias, e, principalmente, a previsão de resultados, para que não tenha sua execução interrompida por falta de recursos ou instrumentos e para que não seja criada sem um objetivo claro e específico a ser perseguido.

O processo de realização da política pública é longo e é sempre permeado por influências, disputas de poder, coalizões e tomadas de decisões.

O primeiro momento é o de inclusão de determinado pleito na agenda, o que implica reconhecer determinado fato social, no caso desse estudo, o trabalho infantil, como um problema público.

O segundo momento é o da elaboração, em que há a identificação e a delimitação do problema incluído na agenda, além da determinação das alternativas para sua solução e da avaliação dos custos e dos benefícios (efeitos) de cada uma delas. Esse é, ainda, o momento de estabelecimento de prioridades.

No que diz respeito ao primeiro momento, pode-se afirmar ser o trabalho infantil um problema social, eis que, apesar de proibido por nosso ordenamento jurídico, atinge cerca de 3,7 milhões de brasileiros, de 5 a 17 anos (PNAD, 2012). Possui prioridade na realização de políticas públicas, consoante o princípio da prioridade absoluta⁷⁹; pode, porém, teoricamente, ser combatido por diversas maneiras: por meio de transferência de renda, de melhoria na educação, pelo estabelecimento de escola em tempo integral, pelo estímulo ao emprego e pela conscientização das famílias, dentre outras. Para decidir que caminho será adotado a fim de combatê-lo, o ente público comparará os possíveis. Nesse contexto, poderá concluir, por exemplo, que a transferência de renda é de mais rápida realização, enquanto a escola em tempo integral exige maiores custos e maior tempo para sua implementação, com efeitos, porém, mais contundentes, eis que a criança submetida a uma jornada estendida na escola não terá tempo livre para trabalhar. Desse modo, o ente público realizará comparações e analisará as possibilidades de combate ao problema identificado e decidirá o caminho que seguirá na busca do objetivo delimitado, *in casu*, a erradicação do trabalho infantil.

Posteriormente, tem-se a formulação, que elege, dentre as alternativas propostas na elaboração, a considerada mais conveniente. Da formulação, segue-se à declaração, que explicita a decisão adotada e define seus objetivos, seu marco jurídico, administrativo e financeiro. Na formulação, tem-se o desenho da política pública selecionada, o seu detalhamento.

A fim de combater o trabalho infantil, a Secretaria de Estado de Assistência Social estabeleceu as diretrizes e as normas do Programa de Erradicação do

⁷⁹ O princípio da prioridade absoluta, constante da doutrina da proteção integral, determina que as políticas públicas em benefício de crianças e de adolescentes tenham prioridade frente a demais, eis que suas necessidades devem ser de logo atendidas, já que a demora na prestação provavelmente tornará os prejuízos irreversíveis, face o rápido decurso do tempo que envolve a infância.

Trabalho Infantil – PETI, por meio da Portaria nº 458 de 2001, seu marco jurídico, na qual constou todo o seu detalhamento e foi estabelecido, como seu objetivo primordial: “Erradicar, em parceria com os diversos setores governamentais e da sociedade civil, o trabalho infantil nas atividades perigosas, insalubres, penosas ou degradantes nas zonas urbana e rural.” (BRASIL, 2001, não paginado).

Uma vez selecionada a ação a ser realizada e os objetivos a serem alcançados, tem-se a implementação, que é a preparação para a execução da política definida. Assim, realiza-se o planejamento e a organização do aparelho administrativo, dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para a sua execução. Em relação ao PETI, o governo federal definiu os recursos orçamentários para o repasse do co-financiamento do PETI por meio da utilização dos recursos do Fundo Nacional da Assistência Social, conforme o artigo 23 da Resolução nº 08, de 18 de abril de 2013, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome⁸⁰.

Por mais que a implementação seja organizada e bem detalhada, o que, aliás, é essencial para que ela tenha, ao menos, uma perspectiva de sucesso, ela não garante a exatidão na realização da política pública, porque esta depende do alcance de uma série de condições, externas ao agente implementador. No caso do PETI, por exemplo, depende, dentre diversos outros fatores, da escoreta atuação dos Centros de Referência do Sistema CRAS e CREAS, pois eles ficaram responsáveis por realizar atividades de conscientização das famílias e das crianças envolvidas no trabalho infantil⁸¹.

Hogwood e Gunn (1981) analisam as pré-condições que devem ser satisfeitas para uma implementação perfeita de uma política pública, mas admitem que, dificilmente, poderão ser alcançadas na prática. Afirmam:

⁸⁰ Art. 23. O repasse do cofinanciamento de ações estratégicas de erradicação do trabalho infantil para os Estados, Municípios e Distrito Federal abrangidos no critério disposto nos art. 15 e 17 se dará trimestralmente, condicionado à previsão de recursos orçamentários do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS -, disponíveis para a sua execução. (BRASIL, resolução nº 08 de abril de 2013 da Assistência social).

Em 2001, a portaria nº 458 de 2001 estabelecia que o financiamento seria obtido com a participação das três esferas de Governo - União, Estados e Municípios: “As ações passíveis de financiamento pela União se destinam à concessão da Bolsa Criança Cidadã, à manutenção da Jornada Ampliada e às ações de promoção da geração de trabalho e renda para as famílias”. (BRASIL, 2001, não paginado).

⁸¹ Após o redesenho, realizado em 2013 pela Resolução nº 08 de abril de 2013, o PETI já não conta com jornada estendida oferecida pelo próprio programa às crianças e famílias inscritas, mas, apenas com atividades realizadas nos Centros de Referência CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) e CREAS (Centro de Referência Especializado da Assistência Social).

[...] que a implementação é possível se as circunstâncias externas ao agente implementador não impõem obstáculos paralisantes; se o programa dispõe de tempo adequado e recursos suficientes; se a combinação precisa de recursos está efetivamente disponível. Se a política a ser implementada baseia-se numa teoria de causa-efeito válida; se a relação entre causa e efeito é direta e se existem poucos, ou nenhuns, vínculos de interferência, se as relações de dependência são mínimas; se existem compreensão e acordo sobre os objetivos; se há perfeita comunicação e coordenação; e se as autoridades podem pedir e obter perfeita obediência (HOGWOOD; GUNN, 1981, p. 238).

Após a implementação, temos a execução, que consubstancia o conjunto de ações realizadas com o intuito de atingir o objetivo proposto. A execução é a prática da política pública, o modo como ela se realiza no mundo real. Em relação ao PETI, temos, exemplificativamente, o cadastramento das famílias em situação de trabalho infantil, o recebimento de bolsa por elas e as atividades desenvolvidas nos CRAS.

A execução deve ocorrer concomitantemente ao acompanhamento, que é o processo de supervisão da execução de uma ou de várias atividades da política pública realizada. O acompanhamento é extremamente importante para realizar correções de problemas que surgirem, assegurando-se o alcance dos fins perseguidos. Nesse aspecto, o PETI, sofreu diversos ajustes e reordenamentos, desde sua implementação em 1996, culminando com o seu redesenho em 2013, que foi realizado em razão de entender-se que o seu antigo formato já não atendia às necessidades de enfretamento do trabalho infantil, conforme dados obtidos pelo Censo de 2010. Atualmente, sua execução é realizada concomitantemente ao seu supervisionamento, de modo que os municípios são supervisionados pelos estados e estes, assim como os próprios municípios, pela União.

Há ainda a avaliação da política pública que, normalmente, ocorre *a posteriori* e tem em vista a análise e a mensuração dos efeitos efetivamente produzidos na sociedade pela política pública em destaque. A avaliação é essencial para a fiscalização e o alcance dos objetivos desejados pela sociedade, é a área de política pública que mais tem se desenvolvido na atualidade.

Em relação ao PETI, podemos exemplificar sua avaliação por meio do estudo realizado pelo governo federal em 2009, denominado Estudo Qualitativo para Avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o qual chegou à seguinte conclusão, quanto ao impacto do programa na vida das famílias envolvidas nas atividades ofertadas pelo programa:

A análise das falas das mães e/ou responsáveis pelas crianças e adolescentes participantes do PETI sugere que o impacto do programa nas suas vidas parece ser muito significativo. O PETI significa mais do que uma ajuda financeira para o aumento do poder aquisitivo das famílias, particularmente para aquelas em que os filhos traziam rendimentos para casa – e nesses casos, parece que o apoio financeiro do PETI se torna crucial nas suas vidas, sendo usado inclusive para a alimentação dos filhos. Porém, embora esse fato seja assim reconhecido, chama atenção o fato de que houve mães e/ou responsáveis nos grupos focais de vários municípios que não mencionaram a questão financeira quando se procurava saber delas qual era a sua avaliação sobre o que significava o PETI nas suas vidas e de seus filhos (HERKENHOFF; PRATES, 2009, p. 6).

Essa divisão por etapas nem sempre ocorre ordenadamente, na prática porque o ambiente das políticas públicas é normalmente muito dinâmico, desordenado e até improvisado. Todavia essa esquematização teórica é importante para o entendimento do que constitui uma política pública, bem como, pelo fato de, apesar de, muitas vezes, a ordem descrita não ser observada, todas as etapas mencionadas estão normalmente presentes na realização de políticas públicas, seja concomitantemente, seja desordenadamente ou não.

Como dito anteriormente, as políticas públicas não são realizadas isoladamente, mas, ao contrário, interagem o tempo todo, eis que estão integradas a um conjunto de políticas governamentais que visam ao alcance do bem-estar coletivo.⁸²

Ocorre que cada uma delas eleger diferentes aspectos como prioritários, uma vez que é impossível intervir em todos os fatos sociais considerados problemáticos ao mesmo tempo.

As políticas públicas são influenciadas pelas demais ações setoriais do governo, pelas contingências que afetam a dinâmica estatal e por questões de ordem prática que enfrentam durante sua execução.

Assim, há uma necessidade constante de coordenação entre as políticas dos diferentes setores, como o econômico e o social, visto que intervenções realizadas em um setor repercutirão, positivamente ou negativamente, no outro, até porque o meio social é único, sendo influenciado, ao mesmo tempo, por diversos fatores, contingências e diferentes políticas públicas. Deste modo, muitas vezes, ajustes fiscais e econômicos, comumente realizados na América Latina,

⁸² No Brasil o objetivo de bem-estar coletivo inclui o alcance da dignidade, a diminuição da desigualdade social e a promoção dos direitos humanos, dentre outros.

especialmente em tempos de neoliberalismo, acabam coibindo o investimento do governo em áreas sociais, gerando, em consequência, fracos indicadores de educação, de saúde e de previdência social.

Até em um mesmo setor de atuação, como o social, as políticas implementadas em um deles têm consequências em outros. De fato, os efeitos negativos ou positivos de determinada política pública de educação são sentidos em uma política específica de combate ao trabalho infantil. Da mesma maneira, os efeitos de uma política que vise ao pleno emprego também trarão melhores condições de vida às famílias e se farão sentir no combate ao trabalho infantil.

O sucesso de uma política pública, portanto, depende de uma série de fatores, que incluem o jogo político, o qual influencia os diversos momentos decisórios, uma correta avaliação do problema, uma formulação coerente do desenho da política a ser implementado, das condições econômicas enfrentadas em sua implementação, além da influência sofrida por outras políticas públicas e contingências inesperadas.

A avaliação de uma política pública, normalmente, tem em vista o alcance dos resultados por ela pretendidos, podendo haver, ainda, uma avaliação sobre o seu desenho, que ocorre quando seus resultados ainda não estão disponíveis ou acessíveis.

Essas avaliações podem ser realizadas segundo diversos critérios da filosofia política.

De acordo com o ótimo de Pareto⁸³, uma determinada medida ou política pública é considerada boa se proporcionar a melhoria na vida de algumas pessoas, sem piorar a situação de ninguém. Assim, ainda que determinada política pública garanta melhorias apenas para poucos, ela será considerada boa, desde que não traga consequências negativas para os demais, mesmo que estes não vivam em boas condições.

⁸³ O conceito de ótimo, ou eficiência de Pareto, é oriundo da análise da eficiência e da eficácia dos sistemas econômicos. Foi apresentado pela primeira vez por Vilfredo Pareto. O ótimo de Pareto corresponde a uma alocação de recursos, aos agentes econômicos, a partir da qual, não exista nenhuma realocação possível, que seja preferida por um indivíduo, sem implicar na perda de bem-estar de outro. Assim, as alocações de recursos correspondentes a ótimos de Pareto são aquelas a partir das quais deslocamentos mutuamente benéficos já não são possíveis, pelo que não é possível melhorar a situação de um indivíduo sem prejudicar a situação de outro.

Esse critério utilitarista⁸⁴ é hoje muito criticado, porquanto as comparações de bem-estar interpessoais são difíceis de serem aferidas e, ainda, porque a não piora de uma situação para ninguém não significa que se tenha alcançado uma situação boa ou justa por todos (o bem comum).

Para Sen (2001), por outro lado, o bem-estar não está na soma das utilidades agregadas, mas nas liberdades de que, efetivamente, dispõem os indivíduos, utilizando-se dos direitos e oportunidades que têm ao seu alcance.

A tese de Sen (2001) não requer comparações interpessoais para fundamentar as decisões sociais ou a realização de políticas públicas, mas sim, uma sensibilidade em relação à falta de oportunidades a que os indivíduos estão submetidos. Isso porque, para ele, o objetivo da intervenção social deve ser o aumento das capacidades dos indivíduos, a remoção dos obstáculos que os impeçam de exercer a vida que desejem.

Há, ainda, o critério marxista⁸⁵, que busca aferir a capacidade das políticas em realizar a socialização igualitária das riquezas entre os indivíduos para que se alcance o objetivo final de extinção da sociedade dividida em classes.

Na análise do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil tomaremos, como base, os critérios definidos por Sen (2001), cujas ideias conformam a teoria do desenvolvimento humano, adotada por organismos econômicos multilaterais, como o PNUD e o Banco Mundial.

Um dos principais aspectos do pensamento seniano ligado à política social é sua análise sobre pobreza e desigualdade. A pobreza para Sen (2001) é a privação de capacidades básicas, e não apenas a expressão de baixa renda, pois, a simples auferição de renda não determina como uma pessoa vai viver, eis que a sua conversão em funcionamentos (o que ela considera valioso fazer de sua vida) depende de uma série de outros fatores, como o entorno social, questões culturais e climáticas do local em que está inserida, dentre outros.

Para tornar clara a falibilidade das teorias que consideram, apenas, a renda como fator de melhoria da qualidade de vida das pessoas e para a análise de

⁸⁴ O utilitarismo é uma corrente filosófica oriunda do movimento das luzes. Surgiu buscando o rompimento com a tradição teleológica⁸⁴ e pretendia o aumento da felicidade ou do bem-estar por meio da ciência. Segundo essa teoria, o fim a ser alcançado por cada ser humano e pelas sociedades é o bem-estar, sendo a distribuição de recursos, tão somente, um instrumento a tal objetivo.

⁸⁵ Marxismo científico de Karl Marx e Friedrich Engels.

políticas públicas, Sen (2001), exemplifica que, apesar de os Estados Unidos da América serem o país mais rico do mundo, um negro americano tem uma expectativa de vida inferior a um homem chinês, um costarriquenho, ou um habitante do estado de Kerala, na Índia. Isto leva à questão: afinal, de que adianta um modelo de desenvolvimento baseado na riqueza econômica se ele não se reflete na melhoria das condições de vida das pessoas? Para Sen (2001), essas distorções apontam para um novo modelo de desenvolvimento, baseado na expansão da melhoria das condições de vida das pessoas.

A privação das capacidades dificulta a realização de renda e, igualmente, dificulta a conversão da renda em funcionamentos socialmente adequados. Por isso, Sen (2001) considera que fatores sociais e econômicos tais como educação, cuidados básicos de saúde e emprego seguro são relevantes não somente pelas vantagens que oferecem em si mesmos, mas, sobretudo, por oferecerem às pessoas a oportunidade de enfrentar o mundo com coragem e liberdade. As capacidades representam “liberdades substantivas” para escolher a vida que a pessoa tem razão em valorizar.

A importância dessa concepção está no fato de apontar para a necessidade de mudar o alvo do desenvolvimento, passando dos meios (distribuição de recursos) para os fins (alcance de realizações ou funcionamentos) que as pessoas valorizem.

No tocante à análise das políticas para a erradicação do trabalho infantil, essa visão é de extrema relevância. Primeiro, porque, como vimos em capítulo anterior, a pobreza (entendida como falta de renda) não é o único fator a levar uma criança ao trabalho precoce, pois o labor infantil está ligado, ainda, a uma série de funcionalidades não alcançadas pela criança e/ou por sua família, como, por exemplo, educação, lazer e saúde. Além disso, o trabalho infantil é influenciado por diversos outros fatores, muitos deles de ordem cultural, que também são importantes na conversão dos funcionamentos. É o que ocorre, por exemplo, na maior incidência de meninas no trabalho doméstico do que de meninos, ou mesmo, na difusão da mentalidade de que o trabalho infantil é benéfico à criança envolvida. Todos esses fatores devem ser analisados no combate ao trabalho infantil, que não pode ficar adstrito à simples distribuição de renda.

A análise de Sen (2010) também se coaduna com o que vimos defendendo a respeito da necessidade de interação das políticas públicas e de como influenciam, mutuamente, o mesmo ambiente social, muitas vezes trazendo

consequências não previstas e em setores nos quais não buscavam intervir diretamente. Nesse sentido, o autor defende:

O crescimento econômico pode ajudar não só elevando rendas privadas, mas também possibilitando ao Estado financiar a seguridade social e a intervenção governamental ativa. Portanto, a contribuição do crescimento econômico tem de ser julgada não apenas pelo aumento de rendas privadas, mas também pela expansão de serviços sociais [...]. Analogamente, a criação de oportunidades sociais por meio de serviços como educação pública, serviços de saúde e de desenvolvimento de uma imprensa livre e ativa pode contribuir para o desenvolvimento econômico e para uma redução significativa das taxas de mortalidade. A redução das taxas de mortalidade, por sua vez, pode ajudar a reduzir as taxas de natalidade, reforçando a influência da educação básica - em especial da alfabetização e escolaridade das mulheres - sobre o comportamento das taxas de fecundidade (SEN, 2010, p. 61).

Essa ênfase na necessidade de uma abordagem multidimensional do desenvolvimento constitui-se em peça fundamental do pensamento de Sen (2010) e se adequa perfeitamente ao combate do trabalho infantil, dado que este é resultado da falta de liberdade das famílias envolvidas, ocasionada por múltiplas causas. A respeito do trabalho infantil Sen (2010) aponta:

Alguns dos debates ao terrível problema do trabalho infantil estão ainda associados a essa questão da liberdade de escolha. As piores violações da norma contra o trabalho infantil provêm da escravidão em que na prática vivem as crianças de famílias desfavorecidas e do fato de elas serem forçadas a um emprego que as explora (em vez de serem livres e poderem frequentar escola); a liberdade é parte essencial dessa questão controvertida (SEN, 2010, p. 48).

Um exemplo mal sucedido de políticas públicas e de sua interação é o que resultou das políticas desenvolvimentistas e de povoamento da Amazônia, pois, como vimos, originaram uma região povoada, com enclaves econômicos (como a Zona Franca de Manaus e os grandes projetos mineradores), mas, ao mesmo tempo, extremamente pobre de oportunidades e, por conseguinte, com privação de diversas liberdades para seus habitantes, gerando, dentre outras perversas consequências, o alto índice de labor infantil.

Tendo por base essa abordagem multidimensional no decorrer de sua obra, o autor recomenda aos Estados, para proporcionarem o alcance das liberdades aos indivíduos: 1) combinar a ampliação e a diversificação do mercado com o aumento da oferta de oportunidades sociais; 2) criar diferentes vias distributivas que assegurem o acesso a bens públicos por parte da população carente; 3) subsidiar e

transferir renda em complemento ao aprimoramento das capacidades básicas, especialmente nas áreas de saúde, de educação e de segurança social.

Buscaremos analisar o PETI tomando, como base, esses critérios propostos por Sen (2010), verificaremos se sua proposta traz a possibilidade de proporcionar maior liberdade aos cidadãos do Pará diante de suas peculiaridades e se, por conseguinte, aponta, para realmente, protegê-los do trabalho infantil.

5.2 O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

Em capítulo anterior, constatamos que grande parte das políticas públicas efetivadas no estado do Pará sempre tiveram em vista os interesses externos, e não os de sua população, de modo que essas políticas públicas também não privilegiaram as especificidades locais, seja em relação a meios de locomoção, seja a aspectos culturais, econômicos e, até mesmo, naturais da região.

Restou assentado, ainda, que a erradicação do trabalho precoce só poderá ser efetivada em se proporcionando à população o alcance de diversos direitos fundamentais, eis que esses formam um todo interdependente. Se a proteção contra o trabalho precoce não for efetiva, também o direito à educação será afetado, pois crianças que trabalham não frequentam a escola ou, se a frequentam, têm menor rendimento e apresentam maiores índices de evasão escolar. Da mesma maneira, a falta na oferta de serviços de educação e de saúde, bem como de emprego seguro, também influencia na decisão da família em submeter seus filhos ao trabalho precoce.

Ocorre que, apesar de todos esses direitos sociais serem importantes para a erradicação do trabalho infantil no Pará, não podemos deixar de analisar o programa específico do governo federal (realizado em parceria com estados e municípios) para o combate ao Trabalho Infantil – o PETI-, pois nele está centrada a ação governamental de combate ao trabalho precoce.

Esse programa, que já sofreu diversas modificações, inclusive, tendo sido reestruturado em 2013⁸⁶, é o principal eixo de atuação contra o trabalho infantil, razão pela qual, esta sessão o analisará, desde sua concepção até o seu recente

⁸⁶ Em razão da Resolução nº 05 de 12 de abril de 2013 da Assistência Social.

redesenho para que, posteriormente, possamos tratar de sua efetivação no estado do Pará e das perspectivas de sucesso no enfrentamento ao trabalho infantil.

Essa análise, que terá por base sua possibilidade de proporcionar o aumento da liberdade dos indivíduos e da efetivação do direito fundamental ao não-trabalho precoce, nos permitirá traçar perspectivas sobre a maneira como o combate ao trabalho infantil está sendo levado a efeito nesse ente da federação, bem como nos permitirá algumas conclusões sobre o modelo de desenvolvimento hoje implementado na região e as perspectivas decorrentes dele em relação ao combate ao trabalho infantil.

5.3 O PETI: de sua Criação à Atualidade

O Programa para Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) é um programa do governo federal, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O Programa articula um conjunto de ações para retirar crianças e adolescentes com idade inferior a 16 (dezesesseis) anos da prática do trabalho precoce⁸⁷. O PETI compreende transferência de renda, prioritariamente por meio do Programa Bolsa Família, com acompanhamento familiar e oferta de serviços socioassistenciais, atuando de forma articulada com estados e municípios e com a participação da sociedade civil.

Criado em 1996, esse plano foi concebido como piloto de ação governamental com a finalidade de proteger cerca de 1.500 (mil e quinhentas) crianças que trabalhavam nas carvoarias e nas plantações de mate do Estado do Mato Grosso do Sul.

Desde sua criação, o PETI passou por muitas mudanças, sempre tendo como característica a transferência direta de renda do governo para as famílias que apresentem, em sua composição, crianças ou adolescentes em situação de labor.

Durante a década de 90, sua cobertura foi ampliada para vários Estados em que se constatou o trabalho infantil em diversas atividades produtivas, com destaque para as culturas de cana de açúcar no Estado de Pernambuco e no litoral fluminense do Rio de Janeiro, para as plantações de sisal, na região sisaleira da Bahia, e para os garimpos de Rondônia. Nesse período, passou, ainda, a atender crianças e

⁸⁷ Exceto quando na condição de aprendiz, a partir de 14 anos.

adolescentes residentes nas áreas urbanas, prioritariamente as que trabalhavam nos “lixões”.

Em 2001, o PETI foi instituído, normativamente, por meio da Portaria SEAS/MPAS nº 458/2001, que estabeleceu ser seu foco a erradicação do “trabalho infantil nas atividades perigosas, insalubres, penosas ou degradantes nas zonas urbana e rural”, tendo como público prioritário crianças e adolescentes de 7 (sete) a 14 (quatorze) anos⁸⁸ de famílias com renda *per capita* mensal de até R\$ 90,00, à época, o que correspondia a meio salário-mínimo.

Esse foco do Programa nas atividades perigosas e insalubres objetivava atender às determinações da Convenção nº 182 da OIT, promulgada no Brasil em 2000, por meio do Decreto nº 3.597 de 12 de setembro de 2000,⁸⁹ que visa a erradicar as piores formas de trabalho infantil.

O programa foi, ainda, concebido com o objetivo de que seus beneficiários, egressos do trabalho infantil, pudessem voltar a exercer sua cidadania plenamente. Tinha, como diretriz, combater as três principais causas do problema e, por isso, seu plano de ação tinha por base três grandes ações: I - o benefício monetário, representado pela transferência de renda, implementado com o objetivo de garantir uma alternativa à escassez de acesso a bens e a serviços básicos; II - a jornada ampliada, criada para fomentar o processo de aprendizagem das crianças e dos adolescentes atingidos pelo programa, por meio da realização de atividades socioeducativas e culturais; III - o trabalho com as famílias, pensado para possibilitar a sua conscientização sobre o trabalho infantil bem como sua melhor inserção no mercado de trabalho, por meio de ações socioeducativas e de geração de emprego e renda.

Assim, até seu redesenho, que ocorreu em 2013, suas principais ações eram: I - concessão de bolsa-criança cidadã para cada criança incluída na jornada escolar ampliada; II - atendimento de criança e adolescente em jornada escolar ampliada; III - geração de ocupações produtivas para as famílias com crianças e adolescentes no PETI; IV - fiscalização do trabalho infantil; e V - mapeamento dos focos de trabalho infantil por município.

⁸⁸ Atualmente ocupa-se das crianças de até 16 anos.

⁸⁹ Em 2006, o Brasil comprometeu-se a eliminar as piores formas de trabalho infantil até 2015 e de erradicar a totalidade do trabalho infantil até 2020, tornando-se signatário do documento “Trabalho Decente nas Américas: Uma agenda Hemisférica, 2006-2015”, apresentado na XVI Reunião Regional Americana da Organização Internacional do Trabalho (OIT) daquele ano.

O PETI previa uma jornada educacional ampliada para crianças e adolescentes participantes do programa, mas isso restou prejudicado, já que dependia da disponibilidade de meios para a sua execução por cada município. Dessa forma, segundo os dados do próprio programa, em alguns municípios havia ampliação de 4 (quatro) horas de jornada educacional; em outros, de 3 (três), e, em outros, havia um aumento de apenas uma hora semanal.

O relatório da UNICEF acerca do programa de ampliação de jornada das crianças e adolescentes disponibilizado pelo PETI, concluiu, em 2004:

Nas informações disponibilizadas pelos municípios sobre a jornada ampliada, verificou-se que 58% do universo investigado garantem uma carga horária média de mais de 4h diárias, enquanto cerca de 40% oferecem 3h diárias, 3% disponibilizam 2h e 0,2% apenas 1h (UNICEF, 2004).

Quanto à capacitação dos monitores responsáveis pela realização das atividades com as crianças, consta do relatório supracitado:

Nos questionários oriundos dos estados, 64% do universo analisado responderam sobre a média de horas semestral de capacitação oferecida aos monitores, dos quais cerca de 33% das respostas registraram de 11h a 20h, 27% até 10h, 20% de 21h a 30h e 20% acima de 30h (UNICEF, 2004).

Os informantes dos Estados (83%) afirmaram ao UNICEF que uma de suas atribuições era a capacitação de equipe técnica, todavia, muitos também confessaram não oferecer qualquer capacitação aos seus monitores.

Ademais, constatou-se que não havia qualquer proposta básica de capacitação para os monitores do PETI, com extensão a todo o território nacional, porém passível de adequações frente às realidades regionais e locais.

O relatório apontou, também, que a contratação dos monitores se efetivava de forma irregular em grande parte dos municípios, e que cerca de 81% não possuíam carteira assinada. Além disso, 25% dos municípios participantes da pesquisa apontaram como obstáculo à implementação do programa a dificuldade de formação de monitores.

Os grandes prejudicados com a contratação precária de monitores eram as crianças e os adolescentes inseridos no programa, pois, as relações de trabalho eram frágeis. Muitas vezes, a contratação dava-se por meio de influência política e escolha pessoal, o que prejudicava a qualidade dos serviços prestados.

Apesar dos problemas apontados, é certo que, durante o período da participação da criança no programa, o PETI propiciava, de alguma maneira, condições às crianças e aos adolescentes atendidos de terem acesso a bens e a serviços, em especial à educação, mesmo que precária, garantindo-lhes, também, alimentação. No entanto, o desligamento do programa não era seguido de alternativas às famílias, pois seu caráter assistencialista dificultava a sua emancipação.

No que concerne ao terceiro pilar do programa, qual seja, o trabalho com as famílias, cabem também algumas observações, constantes do relatório do UNICEF.

A primeira delas é quanto à própria confiabilidade dos dados, tendo em vista a grande divergência de dados fornecidos ao UNICEF por estados e municípios. Os números coletados entre os estados pelo relatório da análise situacional demonstravam, em relação aos serviços ofertados às famílias, o seguinte:

[...] em aproximadamente 58% das respostas foi informado que era oferecida qualificação e requalificação profissional; cerca de 46%, acesso a informações; 46%, geração de trabalho e renda; e 42%, reuniões para sensibilização e conscientização (UNICEF, 2004).

Em 2002, foram disponibilizados, pelo Governo Federal, a todas as unidades federativas, recursos destinados à geração de emprego e de renda para as famílias abrangidas pelo PETI, o que remete à conclusão de que todos os estados deveriam, ao menos, oferecer-lhes programas de geração de emprego e renda.

Quando questionados acerca do percentual de pais inseridos em programas ou projetos de geração de emprego e de renda, os municípios prestaram as seguintes informações: 46% revelaram que até 30% dos pais estavam inseridos, 36% assinalaram 0%, enquanto 14% registraram de 31% a 70%, e 3%, acima de 70%.

A análise do programa comprovou, ainda, uma situação que já era sensível empiricamente: 73% dos municípios analisados informaram enfrentar dificuldades na inserção dos pais nos projetos de geração de emprego e renda, sendo essa dificuldade atribuída, especialmente, à resistência das famílias em participar por medo de perder a bolsa (38%).

O medo de perder a bolsa é fator preponderante na questão da inserção em projetos de geração de emprego e de renda, pois remete à necessidade de análise

de eficácia desses projetos e aponta a relação de dependência estabelecida pelo repasse financeiro.

O relatório apresentado pelo Unicef (2004) nos remete à conclusão de que as políticas públicas realizadas no país não estão proporcionando as capacitações para que os cidadãos possam exercer, de fato, suas liberdades. As famílias participantes do programa não vislumbram a possibilidade de mudança de vida real para elas e para seus filhos, o que justifica sua preocupação com o repasse financeiro.

Em 2005, diante do novo paradigma da assistência social, a Portaria nº 666/05 integrou o PETI com o programa Bolsa Família⁹⁰.

O PETI foi criado em 1996 quando o contexto da organização dos serviços sociais era bem diferente do atual, que é marcado pela intersectoralidade e pela criação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A intersectoralidade e a integração foram consagradas na Constituição da República Federativa do Brasil de 88, como atestam Corrêa e Gomes (2003, p. 15):

A Constituição da República de 1988 adotou a expressão 'Seguridade Social', em seu art. 194, estabelecendo um amplo sistema de proteção social, universal e solidário, buscando assegurar a todos, indistintamente, saúde, previdência e assistência. Fala-se em sistema, porque a própria norma determina que as ações da Seguridade deverão ser realizadas de forma integrada e articulada pelo Poder Público e pela sociedade.

Em relação à proteção social, a CRFB/88 é considerada inovadora, porque alçou à condição de direito fundamental os direitos sociais relativos à saúde, previdência e assistência, de forma expressa, em seu art. 6º⁹¹, constituindo prioridade no ordenamento jurídico a sua efetivação (BRASIL, 1988).

A seguridade social é, no contexto constitucional, o conjunto de medidas por meio das quais, tanto o ideal da redução das desigualdades, quanto o escopo da solidariedade social, são concretizados (BALERA, 2005, p. 13).

⁹⁰ O Programa Bolsa-Família foi criado pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, com a finalidade de unificar os procedimentos de gestão e de execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação - Bolsa Escola, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL), do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde - Bolsa Alimentação, do Programa Auxílio-Gás, e do Cadastro Único do Governo Federal.

⁹¹ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

É a conexão entre os segmentos da Seguridade Social que irá garantir a cobertura e o atendimento integral a todos os indivíduos. Dessa forma, apesar de segmentos possuírem características distintas, não devemos compreendê-los como estanques ou isolados, tampouco como representantes de interesses diversos, visto que a própria integração contribui, significativamente, para se atingir o bem-estar do protegido.

A seguridade social é orientada por uma série de princípios, explicitados no artigo 194⁹² da CRFB/ 88 como objetivos.

Esses objetivos ou princípios, como a universalidade e a seletividade e a distributividade na prestação dos benefícios e serviços são, porém, mitigados em sua efetivação nos diferentes segmentos da seguridade social.

A saúde, nos termos do artigo 196 da CRFB/88, é direito de todos e dever do Estado, independentemente de qualquer contribuição direta por parte da sociedade (BRASIL, 1988). Qualquer pessoa tem o direito de obter atendimento na rede pública de saúde, bem como de participar dos programas preventivos e combativos instituídos pelo Poder Público. É um sistema que privilegia o universalismo em relação ao acesso ao sistema e à cobertura de proteção que visa a proporcionar.

Já a assistência social é destinada ao atendimento das pessoas carentes, entendidas como aquelas que não possuem condições de manutenção por seus próprios meios. Apesar de, também, não exigir contribuição direta por parte da sociedade, o acesso só é possível para aqueles que comprovarem a necessidade, ou seja, o universalismo é parcialmente mitigado em relação ao atendimento.

Em relação à atuação, segundo o artigo 203⁹³ da CR/88, a assistência social tem objetivos muito amplos, de proteger a família, a maternidade, a infância, a

⁹² Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

(BRASIL, 1988, redação EC 20/98, grifo nosso).

adolescência, a velhice, a integração ao mercado de trabalho, a habilitação e a reabilitação de pessoas portadoras de deficiência, dentre outros (BRASIL, 1988).

Por fim, a previdência social, de acordo com artigo 201⁹⁴ da CRFB/88, tem por finalidade proteger o segurado em caso de doença, invalidez, morte, idade avançada, maternidade, desemprego, conceder pensão por morte, salário-família e auxílio-reclusão (BRASIL, 1988).

Ocorre que as mudanças preconizadas pela CRFB de 88, que estabelecem a intersectorialidade entre os diversos setores da seguridade social, não foram logo efetivadas, sobretudo por conta dos históricos problemas de fragmentação e de descoordenação que sempre permearam as instituições de seguridade e de assistência social no país. Assim é que, logo após a promulgação da Constituição da República Federativa de 88, foi promulgada a nova Lei Orgânica da Assistência Social, que regulamentou toda a intersectorialidade prevista na CRFB/88, mas que não restou aplicada por mais de 10 (dez) anos.

Segundo Monnerat e Senna (2011, p. 45):

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), promulgada em dezembro de 1993, permaneceu por mais de uma década como uma 'carta de intenções' e menos como um instrumento capaz de gerar alterações eficazes na organização da prestação de serviços assistenciais.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) define a assistência social no país como direito do cidadão e dever do Estado; política não contributiva responsável por prover as necessidades básicas dos cidadãos, as quais devem ser garantidas por um conjunto integrado de ações da iniciativa pública e da sociedade.

Como mencionado, a edição da LOA não trouxe muitas mudanças quanto à intersectorialidade e à organização da assistência social, que só começaram a ocorrer

⁹³ Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II - o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

⁹⁴ Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei [...] (BRASIL, 1988).

com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social, em 2004, e com a criação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), em 2005.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e os recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo, diretamente, as estruturas e os marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o sistema é composto pelo poder público e pela sociedade civil, que participam, diretamente, do processo de gestão compartilhada⁹⁵.

O SUAS organiza as ações da assistência social sob dois tipos de proteção social. A primeira é a proteção social básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a proteção social especial, 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 e trabalho infantil, dentre outros.

Diante desse novo paradigma da assistência social, concretizado pela criação do SUAS, a Portaria nº 666/05 integrou os programas Bolsa Família e PETI.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2014):

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação os milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 77 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. O Bolsa Família possui três eixos principais: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

A justificativa para a integração foi o fato de ambos serem prioridades do Governo Federal e terem objetivos comuns, como os de combater a pobreza e de

⁹⁵ A gestão compartilhada integra um dos objetivos da seguridade social, conforme art. 194, VII da CRFB de 88.

erradicar o trabalho de crianças e de adolescentes⁹⁶. Buscou-se, assim, a racionalização e o aprimoramento do processo de gestão do PBF e do PETI, a ampliação da cobertura do atendimento a crianças e a adolescentes em situação de trabalho infantil do PETI, além da universalização do PBF para as famílias que atendam aos seus critérios de elegibilidade.

O aprimoramento do processo de gestão deu-se, principalmente, pela obrigatoriedade do pagamento da bolsa diretamente às famílias, por meio de cartão magnético da Caixa Econômica Federal (CEF), como já ocorria com o Bolsa família, sem a intermediação da Prefeitura, que era a prática do PETI, o que garante, também, regularidade e pontualidade no pagamento.

Como o PBF atende por meio da seleção de famílias inscritas no Cadastro Único⁹⁷, o mesmo passou a ocorrer com as famílias em situação de trabalho infantil, que passaram a ser selecionadas pelo mesmo sistema. O Cadúnico, então, passou a ter a opção de cadastramento para o Bolsa Família ou para o PETI, quando havia na família situação de trabalho infantil.

Um dos elementos de aprimoramento da gestão alcançado pela unificação dos dois programas foi a forma de seleção/inclusão das famílias por meio do Cadastro e a transparência da informação sobre a família que está sendo selecionada, o que não era de fácil acesso antes da unificação, já que as fichas das famílias inscritas no PETI ficavam sob o controle das prefeituras.

A elevação da cobertura do atendimento de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil do PETI foi ampliada com a integração, passando a incluir o atendimento a crianças e adolescentes com até 16 (dezesesseis) anos.

Além das mudanças ocorridas no componente transferência de renda do PETI, as ações socioeducativas e de convivência também sofreram mudanças,

⁹⁶ O Bolsa-Família integra o programa do Governo Federal de combate ao trabalho infantil por dois motivos: primeiro, pela transferência de dinheiro em si, já que a pobreza é um dos fatores que leva a criança ao trabalho e segundo, por exigir como condicionante à participação no programa, além da observância de exigências na área da saúde, como manter a vacinação dos filhos em dia, a frequência escolar e a proibição do trabalho infantil, considerado causa de exclusão do programa.

⁹⁷ O Cadastro Único dos Programas Sociais – Cadúnico é um instrumento de coleta de dados e informações usado para identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país. O Cadúnico constitui uma base de informações que pode ser usada pelos governos municipais, estaduais e federal para conhecer a situação socioeconômica das famílias cadastradas, permitindo a análise das suas principais necessidades e a definição de políticas públicas sociais. Devem se cadastrar as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2014)

deixando de serem exclusivas do PETI para passarem a acolher crianças e adolescentes das famílias beneficiárias do PBF em situação de trabalho infantil.

Além disso, com a integração dos dois programas, as famílias beneficiárias do Bolsa Família e do PETI ficaram sujeitas às condicionalidades nas áreas da saúde, educação e assistência social para a permanência nos programas. A frequência ao serviço socioeducativo, que antes era de 75% para as crianças do PETI, passou a ser de, no mínimo, 85% da carga horária mensal, com o controle e o acompanhamento dos gestores municipais.

Em 2007, o FNEPETI⁹⁸ realizou uma avaliação sobre as consequências práticas da integração do Bolsa Família e do PETI, tendo concluído que a unificação trouxe mais aspectos negativos do que positivos ao PETI.

No que se refere à distribuição de renda às famílias em situação de trabalho infantil, o relatório concluiu que fora favorável somente para algumas delas.

De acordo com a referida avaliação, no que tange à questão financeira, somente obtiveram vantagem as famílias com renda *per capita* de até R\$60,00 (sessenta reais), residentes em área rural ou em municípios com menos de 250 mil habitantes ou que recebessem a soma do benefício fixo mais o variável e tivessem até três crianças em situação de trabalho. No caso das famílias residentes em área urbana com mais de 250 mil habitantes, com renda *per capita* superior a sessenta reais, a transferência seria vantajosa somente se a família tivesse apenas uma criança em situação de trabalho.

Ainda segundo o relatório, para as famílias com renda *per capita* de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), a integração não trouxe consequências consideráveis. Entretanto, no caso da inclusão de novas famílias com renda *per capita* acima de R\$ 120,00 (cento e vinte reais), o benefício passou a ser condicionado à existência de verba, passando a ser uma categoria residual e com possibilidade de extinção.

Além disso, atestou que a integração eliminou o incentivo ao afastamento da situação de trabalho infantil, uma vez que não há tratamento diferenciado para famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho, no caso de nova inclusão no PBF.

No que se refere ao CadÚnico, os prejuízos quanto ao registro da existência de trabalho infantil nas famílias foram diversos, sendo a falta desse registro no

⁹⁸ Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil.

momento do cadastramento, um dos obstáculos para a sua erradicação — talvez o principal ponto a ser melhorado após à integração.

A omissão da informação do trabalho infantil no CadÚnico foi detectada quando as famílias que pertenciam ao PETI foram se cadastrar ao PBF e não preencheram corretamente um campo fundamental do formulário (campo 270).

A avaliação preparada pelo FNPETI considerou que o registro da informação talvez tenha sido um dos problemas mais preocupantes do processo de integração via CadÚnico, especialmente, quando se tem em vista que o cadastramento é realizado pelos municípios, por meio de um entrevistador, sendo que o caderno de entrevista era formado por três blocos de questionário, porém, em nenhum deles existia uma pergunta específica relacionada à questão do trabalho infantil; aos agricultores familiares, por exemplo, questionava-se acerca da contratação de mão de obra externa ao núcleo familiar, no entanto, não havia indagações sobre a idade desses contratados. Constou do relatório do FNPETI:

No referido campo 270, o entrevistado deve informar se já participa de algum programa de transferência de renda, dentre os quais, se encontra listado o PETI, sendo que os gestores do cadastro acreditam que os entrevistados irão sempre informar se participam de outro programa, acreditam ainda que apenas esta informação permitiria identificar as situações de trabalho infantil (FNPETI, 2007, p. 27).

A partir de 2011, o formulário antigo foi substituído por uma nova versão (Versão 7.0), na qual o campo 270 foi substituído pelos campos 8 e 10, estes específicos para a identificação do trabalho infantil. O campo 8 questiona ao entrevistado a existência de situação de trabalho infantil para a faixa etária dos 10 a 16 anos ou em situação de aprendizagem ou estágio para a faixa etária dos 14 aos 16 anos. No campo 10, o próprio entrevistador deve apontar suas observações e impressões em relação à existência de trabalho infantil no núcleo familiar entrevistado.

A modificação, provavelmente, trouxe melhora em relação à ampliação das informações sobre a existência de trabalho infantil, entretanto, a informação da atividade que era exercida pela criança (cadastrada anteriormente) não existe no novo formulário, devendo ser informada no aplicativo *offline* do CadÚnico.

Conforme informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), as atividades exercidas pelas crianças e adolescentes, em sua

maioria, não estão listadas no referido aplicativo, devendo o entrevistador escolher a opção que mais se aproxime da atividade realizada ou marcar a opção “outros” constante do CadÚnico.

A situação supracitada já aponta para a perspectiva de falha no cadastramento, cabendo destacar que tal informação é de muita importância para a criação de ações preventivas, por exemplo.

Sobre as atividades socioeducativas e de convivência, antes chamadas de “Jornada Ampliada”, o estudo aponta que os recursos destinados à sua continuidade foram, drasticamente, diminuídos, chegando a um corte de 85% (oitenta e cinco por cento).

Conforme a portaria que integrou os programas, as ações socioeducativas deveriam ser estendidas às crianças e aos adolescentes do PBF, ou seja, ampliadas; entretanto, o valor pago em 2006 foi de somente 65% (sessenta e cinco por cento) do valor aprovado. Além disso, a falta de diretrizes para o desenvolvimento das atividades também é um problema que permaneceu após a integração.

Em 2007, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome criou o Sistema de Acompanhamento do Serviço Socioeducativo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (SISPETI), um programa informatizado que permite acompanhar a frequência mínima de 85% nas atividades socioeducativas das crianças e adolescentes inseridas no PETI. Essa frequência é uma das exigências para a permanência da família no programa e também no PBF, e para as famílias em que ocorre situação de trabalho infantil.

O SISPET é alimentado pelos municípios, que devem informar o cumprimento da frequência e as atividades oferecidas, e pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC/MDS), que fica responsável por informar quanto às crianças e aos adolescentes beneficiados. Entretanto, a avaliação do FNPETI aponta que, inicialmente, os municípios não chegavam a cadastrar a totalidade da frequência, havendo defasagem de 30 (trinta) a 60 % (sessenta por cento). O problema referente ao SISPET começou a ser solucionado com o envio de recursos para que os municípios adquiram equipamentos de informática para realizarem a atualização dos dados, bem como por ações específicas da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, como a contratação de recurso humano específico e sua capacitação à distância.

Além disso, em 2010, o SISPETI sofreu alterações e aprimorou as funcionalidades do sistema, que passou a permitir um aprofundamento das informações.

Outro ponto avaliado pelo FNPETI que merece consideração é referente às oportunidades de trabalho e de renda para as famílias beneficiadas pelo PETI, pois, segundo o relatório, a possibilidade de o PETI ensejar o sustento autônomo às famílias inscritas no programa é praticamente nula, pois apesar das famílias inseridas no PETI frequentarem atividades nos Centros de Referência CRAS e CREAS, as ações não são voltadas ao âmbito específico do combate ao trabalho infantil, mas, se desenvolve de forma generalizada, eis que participam não só pessoas envolvidas no trabalho infantil, mas a generalidade de casos acompanhados pela assistência social, como questão de drogas e problemas familiares, dentre outros.

Assim, a avaliação realizada pelo FNPETI aponta que a “integração não resolveu os principais problemas do PETI e colocou área de controle com um desenho mais precário” (RUA, 2007).

As mudanças no PETI não cessaram com a sua integração ao bolsa-família e em 2011, por meio do artigo 24 da Lei 12.435, o PETI foi incluído na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), ratificando-se o:

[...] caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, que, no âmbito do Suas, foi consolidado com as ações que compreendem transferências de renda, trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho (BRASIL, 2011).

Os resultados obtidos pelo censo de 2010⁹⁹ levaram, dentre outras conclusões, à de que o Brasil havia chegado ao denominado “núcleo duro” do trabalho infantil, detectando-se que sua maior incidência era em atividades produtivas desenvolvidas em empreendimentos informais, familiares, em territórios urbanos e rurais, fora do alcance dos órgãos de fiscalização, exigindo a construção de novas estratégias e de ações intersetoriais no processo de erradicação do trabalho infantil.

⁹⁹ A identificação das principais ocupações com presença de Trabalho Infantil pelo censo 2010 mostra o seguinte panorama: Lavoura e pecuária = 41%; Comércio, reparação (veículos, equipamentos domésticos etc) = 17%; Indústria de Transformação (alimentação, vestuário, calçados etc) = 7%; Serviços domésticos = 8% e Lixões = 0,44%

Foi apontada uma significativa redução na taxa de trabalho infantil em comparação com o censo anterior. No entanto, ainda se identificou um grande contingente de crianças e adolescentes trabalhando, inclusive nas piores formas de trabalho infantil¹⁰⁰.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), 3.935.495 (três milhões, novecentas e trinta e cinco mil, quatrocentas e noventa e cinco) crianças trabalhavam no Brasil naquele ano na faixa etária entre 10 (dez) a 17 (dezessete) anos, dos quais 60% eram meninos, 59% residiam em áreas urbanas, 88% frequentavam a escola e 45% trabalhavam em domicílio.

Além disso, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010) constatou que 31% das crianças exerciam jornada superior a 25 horas semanais, 48% não recebiam qualquer remuneração pelo trabalho, 24% recebiam mais do que meio salário-mínimo pelas horas trabalhadas.

Ainda segundo os resultados obtidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), o trabalho infantil concentra-se em atividades de difícil fiscalização e se apresenta, especialmente, em atividades informais, na agricultura familiar, no aliciamento pelo tráfico, em formas de exploração sexual, no trabalho doméstico e em atividades produtivas familiares.

Essas formas de trabalho infantil são consideradas como o seu “núcleo duro”, pois são as mais difíceis de serem combatidas, eis que são naturalizadas ou invisíveis, como é o caso do trabalho doméstico, ou do trabalho em atividades produtivas familiares.

No que tange à agricultura familiar¹⁰¹, o combate à naturalização do trabalho infantil é bastante complicado, vez que, no campo, o trabalho dos menores é encarado como pedagógico e formativo de personalidade, pois, ainda hoje, apesar dos avanços da ciência e da tecnologia na agricultura, o principal modo de formar um novo agricultor continua sendo o aprendizado prático, por meio do saber-fazer, que é ensinado de pai para filho. Assim, a família acredita que, submetendo a

¹⁰⁰ Conforme Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil (lista TIP), do Decreto nº 6.481 de 12 de junho de 2008.

¹⁰¹ Consiste em uma forma social que envolve estabelecimentos agropecuários que compreendem a posse ou a propriedade de uma parcela de terra, geralmente de tamanho pequeno, em que trabalha um grupo de pessoas ligadas por laços de parentesco e consanguinidade, podendo também, haver membros que não possuem estes vínculos, produzindo, ao mesmo tempo, para garantir a autossuficiência alimentar e para a obtenção de excedentes destinados às trocas e/ou aos mercados (SCHNEIDER, 2005, p. 3).

criança ou o adolescente ao trabalho, está, ao mesmo tempo, formando a sua personalidade e lhe ensinando uma profissão.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010) apontou, ainda, uma diferença de gênero nas atividades exercidas pelas crianças e pelos adolescentes: apesar de 60% do trabalho infantil ser exercido por meninos, esse quadro não se repete nas atividades domésticas, em que as meninas representam a maioria.

O trabalho infantil doméstico¹⁰² revela, além da existência de uma diferença de gênero, um fator cultural que leva as pessoas a não o reconhecerem como atividade laboral.

Mais uma vez, comprova-se que o trabalho infantil é multicausal e relaciona-se à falta de liberdade, ou seja à falta de oportunidades para que se possa ter a vida que se escolheu, constante da teoria Sen (2010). Como as famílias não vislumbram a possibilidade de um futuro diferente para seus filhos, seja por não terem acesso à educação de qualidade, nem à moradia digna e segura, seja por outros fatores, inclusive culturais, como ocorre na agricultura familiar, acabam por inserir os menores precocemente no mundo do trabalho.

Dados da PNAD/IBGE (2008-2011), apresentados em estudo sobre o trabalho doméstico no Brasil, realizado pelo Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), corroboram aqueles obtidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), pois atestaram que, em 2011, 93,7% do trabalho infantil doméstico era realizado por meninas.

A pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010) demonstrou, ainda, frequência escolar decrescente das crianças e adolescentes em trabalho precoce. Os dados registram um atraso escolar para as crianças na faixa etária de 10 a 17 anos, que ultrapassa 1,4 anos em comparação a 0,4 anos de atraso para crianças e adolescentes da mesma idade que não trabalham.

Esses números comprovam que a evasão ou atraso escolar é uma das consequências do trabalho infantil, decorrentes de diversos motivos: 1º) realização de extensas jornadas de trabalho, incompatíveis com as necessidades de dedicação escolar, 2º) as crianças que trabalham possuem responsabilidades e preocupações distintas das relacionadas ao estudo e perdem o interesse por ele e 3º) as crianças

¹⁰² Realizados nos domicílios.

envolvidas no trabalho infantil apresentam mais problemas de saúde, o que prejudica a vida escolar.

Esses dados corroboram a afirmação de que as políticas públicas se influenciam mutuamente, de forma que o investimento em um setor, trará consequências em outro, como ocorre no caso da educação e do trabalho infantil.

No que tange à jornada de trabalho das crianças e dos adolescentes, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010) aponta que 31,9% das crianças trabalhavam até 14 horas semanais (o que representa uma média de duas horas de trabalho ao dia); 32,2 % trabalhavam de 15 a 24 horas semanais (o que significa até 3,5 horas por dia); 26,4% trabalhavam de 25 a 44 horas semanais (o que pode representar até 8 horas diárias de trabalho) e 9,5% trabalhavam por 45 horas ou mais.

O trabalho infantil, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), persiste nas camadas mais pobres e miseráveis da população. No entanto, nem sempre está ligado à subsistência da família, mas sim a novos padrões de consumo ou valores sociais que enaltecem o trabalho em detrimento da educação e do direito à infância, porquanto muitas famílias pobres, apesar das dificuldades financeiras que enfrentam, não optam pelo trabalho infantil. Essa decisão, por outro lado, está ligada à valorização da educação formal pela família e a perspectiva de uma vida melhor. Esse dado vai ao encontro da teoria de Amartya Sen (2010), que se preocupa não só com a renda, mas, também com o entorno social, que influencia no apoderamento das funcionalidades pelos cidadãos.

Diante do novo quadro do trabalho infantil no país, revelado pelo CENSO de 2010, o Programa Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil foi redesenhado¹⁰³ para melhor combatê-lo face à nova realidade, constatada tanto no trabalho infantil, quanto da assistência social.

O novo PETI foi estruturado a partir do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador e da Carta de Constituição de Estratégias em Defesa da Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente, publicada em 05 de abril de 2013 e compreende estratégias do governo federal em busca da erradicação do trabalho infantil, a partir das ações estruturantes do SUAS.

¹⁰³ Pactuado pela Resolução nº 05, de 12 de abril de 2013.

O redesenho tem por base a necessidade de integração com as demais políticas públicas para realizar ações intersetoriais ante os desafios da nova dimensão da incidência de trabalho infantil no Brasil, apresentada pelo diagnóstico realizado a partir do censo de 2010.

A principal mudança no PETI é que o Programa já não realiza ações diretamente, tendo tornando-se responsável pela articulação e pela coordenação de diversas ações empreendidas, tanto pela União, quanto pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Com o redesenho, buscou-se uma ação muito mais articuladas entre os diferentes entes federativos, bem como com a sociedade na busca da erradicação do trabalho precoce, potencializando o PETI como programa socioassistencial responsável pela coordenação das ações integradas, com o objetivo de incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais ofertados no SUAS.

Almeja-se alcançar a maior atuação dos municípios, pois são eles que estão em contato mais direto com as diferentes realidades do trabalho infantil.

A adesão dos Municípios¹⁰⁴ e dos Estados à implementação das diretrizes do PETI, permite que passem a receber financiamento do Governo Federal para elaborar ações, a fim de alcançar as metas estabelecidas na pactuação para a erradicação do trabalho infantil.

O novo PETI estrutura-se em 5 (cinco) eixos para o combate ao trabalho infantil, os quais se desdobram em um conjunto de ações que devem ser realizadas nos municípios, nos estados e no Distrito Federal, a partir do financiamento e de coordenação e fiscalização nacional. Os cinco eixos de ação do PETI são: informação e mobilização; identificação de crianças e adolescentes em trabalho infantil; proteção social; apoio e acompanhamento das ações de defesa e responsabilização e, por fim, monitoramento das ações¹⁰⁵

¹⁰⁴ Por meio do termo de adesão ao PETI, também conhecido por pactuação.

¹⁰⁵ Assim, segundo o art. 2º da Resolução nº 05, de 12 de abril de 2013, que pactuou o PETI:

Art. 2º As ações estratégicas do PETI no âmbito do SUAS estruturam-se a partir de cinco eixos: I – informação e mobilização nos territórios de incidência do trabalho infantil para propiciar o desenvolvimento de ações de prevenção e erradicação 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; e V – monitoramento das ações do PETI. §1º As ações estratégicas do PETI compreendem as desenvolvidas no âmbito do SUAS, na rede socioassistencial, e em caráter intersetorial com as demais políticas (BRASIL, 2013).

A informação e a mobilização têm em vista conscientizar e sensibilizar a população a respeito dos malefícios do trabalho infantil. Para tanto, os municípios são orientados a realizar campanhas para mobilização de diversos setores envolvidos, direta ou indiretamente, com o trabalho infantil, como escolas e sistemas de saúde. Há, inclusive, uma data, o dia 12 de junho,¹⁰⁶ que se considera o dia oficial de combate ao trabalho infantil, no qual se procura realizar uma mobilização nacional e abordar o tema, concomitantemente em todos os entes da federação.

Também são realizados encontros, fóruns e congressos para tratar do combate ao trabalho infantil, em nível nacional e regional. A informação e a mobilização devem ser buscadas, tanto pelos municípios, quanto pelos estados e, também, em nível nacional.

Em 2014, vários eventos foram realizados buscando a divulgação de informações sobre o trabalho infantil.

O governo federal promoveu, juntamente com a OIT, em outubro de 2014, a 3ª Conferência Mundial Sobre o Trabalho Infantil, em Brasília, com os seguintes objetivos: fazer um balanço dos progressos alcançados desde a adoção da Convenção nº 182 da OIT (Piores Formas de Trabalho Infantil), avaliar os obstáculos e propor medidas para acelerar o progresso na eliminação das piores formas de trabalho infantil e propiciar a troca de experiências sobre as estratégias adotadas pelos países participantes para o enfrentamento do trabalho infantil.

No estado do Pará, dentre outros encontros, a Ordem dos Advogados do Brasil, promoveu curso sobre os direitos da criança e do adolescente, no dia 04 de dezembro de 2014. Da mesma forma, o Tribunal Regional do Trabalho organizou curso sobre o trabalho rural na Amazônia, abordando o trabalho infantil na região, também no dia 04 de dezembro de 2014.

Em 2013, no Dia Mundial de Combate ao Trabalho Infantil¹⁰⁷ representantes do Fórum Paraense de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalho do Adolescente realizaram, na Fundação Escola-Bosque, palestras, debates, discussões e oficinas com crianças e adolescentes de escolas públicas, onde destacaram ações concretas que garantem subsídios para que os professores

¹⁰⁶ O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É instituído o “Dia Nacional de Combate ao Trabalho Infantil”, celebrado anualmente no dia 12 de junho.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

¹⁰⁷ Dia 12 de junho.

possam tratar questões que envolvam a exploração do trabalho infantil com os alunos.

Em uma das ações, os monitores solicitaram que os alunos desenhassem atividades que realizavam fora da escola. Segundo a assistente social da Seduc, Lianna Calliali, os desenhos são uma excelente forma de identificar se a criança está realizando tarefas que caracterizam a exploração do trabalho infantil, eis que, por meio do lúdico a criança acaba deixando transparecer as situações que vivencia.

“Muitas vezes essa exploração está invisível, e a partir de atividades como esta é possível identificar e enfrentar essas práticas que deixam essa criança vulnerável e em situação de risco” (LIRA, 2013, p. 48).

O Fórum Paraense de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente é formado por mais de 40 (quarenta) entidades e, em 2014, promoveu campanha com o tema “Tem Criança que nunca pode ser Criança”. A escolha do tema deu-se após a constatação do grande índice de crianças e adolescentes que têm os direitos violados por conta da exploração do trabalho infantil em nossa região.

Ainda em 2013, o Fórum Paraense realizou uma Caravana no Norte do Pará Contra o Trabalho Infantil, que culminou com uma audiência pública em que foi assinado compromisso para a erradicação do trabalho infantil entre o governo do Estado e municípios do norte do Estado.

Nos dias 20 e 21 de junho de 2013, o Fórum promoveu, no Hangar¹⁰⁸ Convenções e Feiras da Amazônia, o Encontro Estadual Sobre Trabalho Infantil e, nos dias 27 e 28, o Encontro Regional Preparatório da III Conferência Global contra o Trabalho Infantil.

O eixo de identificação de crianças em situação de trabalho infantil é de responsabilidade dos municípios. O principal mecanismo de identificação é o momento do registro no cadastro único para o recebimento de bolsa disponibilizada pelos programas de transferência de renda do governo federal (apesar das falhas constantes nesse sistema de identificação, como anteriormente apontado); nesse momento, deve-se informar se a família se enquadra no Bolsa Família por ter baixa renda ou no PETI, por ter membros envolvidos em trabalho precoce.

¹⁰⁸ Centro de Convenções da Amazônia, Belém-Pa.

A identificação também deve ocorrer de forma ativa e, nesse sentido, o CREAS e o PAEF possuem um trabalho de abordagem de rua, buscando a identificação de crianças em situação de trabalho infantil. Há, ainda, a possibilidade de articulação com outras políticas públicas e outros órgãos para a identificação dessas crianças e adolescentes, como ações integradas com o Ministério Público estadual, com o Ministério Público do Trabalho e com o conselho Cutelar.

A questão da intersetorialidade é de suma importância no eixo de identificação, eis que a atuação conjunta de diversos setores que têm contato com crianças e com adolescentes facilita a identificação e o combate do trabalho infantil. Por essa razão, o redesenho prevê a participação do sistema de saúde para a identificação de menores em situação de labor. Assim, quando uma criança é atendida pelo Sistema Único de Saúde por ter sofrido acidente em razão de realização de atividades laborais, deve haver a comunicação obrigatória à assistência social para que seja incluída no PETI, encaminhada aos serviços do CRAS ou CREAS, conforme o caso, bem como para que se tomem as medidas necessárias em relação àquela exploração do trabalho infantil.

Durante a realização de atividades de informação sobre o trabalho infantil, como as do Fórum Paraense, na Escola-bosque¹⁰⁹, em 2013, comumente também são identificadas situações de trabalho infantil. Nesses casos, mais uma vez deve haver o trabalho intersetorial e aquela criança deve ser encaminhada para inclusão no PETI, assim como a família ou o responsável pela exploração devem ser identificados e responsabilizados.

A proteção da família e da criança inclui o repasse financeiro, o qual é feito, em nível federal, pela Caixa Econômica Federal, a partir do registro no cadastro único. Além disso, propõe-se o acompanhamento e o encaminhamento das famílias aos serviços públicos de saúde, educação, cultura e lazer. Muitas vezes, busca-se convênios com organizações não governamentais para a oferta de serviços de cultura e lazer. Há, ainda, o acompanhamento de frequência escolar, bem como o encaminhamento aos serviços ofertados de fortalecimento de vínculo, oferecidos, especialmente, pela rede CRAS e CREAS.

¹⁰⁹ A Fundação Centro de Referência em Educação Ambiental Escola Bosque Professor Eidorfe Moreira localiza-se na ilha de Caratateua, no distrito de Outeiro, a 35 km do centro urbano de Belém.

As crianças em situação de trabalho infantil são encaminhadas aos serviços ofertados pelo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS); já aqueles que também se encontram em situação de rompimento de vínculo com a família – o que ocorre, por exemplo, com crianças abandonadas, que fugiram de casa ou sofrem abuso sexual –, são encaminhados à rede CREAS (Centro de Referência Especializado da Assistência Social). No Pará, todos os municípios contam com a rede CRAS, mas apenas 92 dos 144 possuem ao menos um posto ou centro de atendimento do CREAS.

Como já mencionado, atualmente, já não se tem a jornada ampliada ofertada diretamente pelo PETI, mas as crianças e as suas famílias são encaminhadas para os serviços de fortalecimento de vínculo da assistência social, que são oferecidos, de modo geral, à pessoa em situação de vulnerabilidade, e não apenas aos envolvidos em trabalho infantil. As atividades realizadas nesses centros são diversas, de acordo com cada município. No município de Belém, as atividades são desenvolvidas duas vezes por semana, ou segundas e quartas, ou terças e quintas e variam de acordo com cada centro de atendimento.

O serviço de proteção também deve incentivar as crianças a participarem de outros programas do governo, quando existentes no município, como o Mais Educação¹¹⁰.

A qualificação dos monitores e, conseqüentemente, as atividades ofertadas nos centros, eram problemas detectados na jornada ampliada do PETI, como tratado pelo relatório da UNICEF citado neste trabalho, e ainda o são nos serviços da rede CRAS e CREAS. Segundo a superintendente da assistência social do estado do Pará, Sra. Suely Mendonça, a maioria dos monitores, ao menos neste Estado, ainda é contratada com vínculos precários e há grande rotatividade dos profissionais que ocupam essas funções, dificultando a continuidade das atividades desenvolvidas.

No que tange ao apoio e ao financiamento de ações, cabe ao município a assistência e o acompanhamento de situações que envolvam a defesa e a

¹¹⁰ O Programa Mais Educação, instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10, constitui uma estratégia do Ministério da Educação para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral. As escolas das redes públicas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal fazem a adesão ao Programa e, de acordo com o projeto educativo em curso, optam por desenvolver atividades nos macrocampos de acompanhamento pedagógico; educação ambiental; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; comunicação e uso de mídias; investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2014).

responsabilização de pessoas ou empresas envolvidas em exploração de trabalho infantil. Assim, uma vez identificada a situação de trabalho infantil pelo eixo de identificação, deve haver o encaminhamento da situação para os órgãos de fiscalização e para o Ministério Público para que se busque a responsabilização dos infratores, devendo o gestor local do PETI acompanhar as ações que estão sendo realizadas para punir e coibir a situação identificada.

No Pará, o MPT teve experiências exitosas no combate ao trabalho infantil, especialmente no trabalho em lixões, como se observou nos municípios de Ananindeua e de Benevides, com os quais firmou termos de ajuste de conduta para retirarem as crianças daquelas atividades. Além disso, assinou termos de cooperação com empresas locais que financiaram a construção de laboratórios de informática, bem como de salas para aulas de música para as crianças resgatadas do trabalho infantil.

Segundo o artigo 8º da Resolução, o eixo de defesa e responsabilização envolverá ações de articulação com as Superintendências, Gerências e Agências Regionais do Trabalho e Emprego para fomento das ações de fiscalização; de acompanhamento das famílias com aplicação de medidas protetivas; de articulação com o Poder Judiciário e Ministério Público para garantir a devida aplicação de medida de proteção para crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil; e de articulação com os Conselhos Tutelares para garantir aplicação de medida de proteção para a criança e o adolescente em situação de trabalho infantil;

Por fim, tem-se o monitoramento das ações do PETI, o qual deve ser realizado pelo governo federal, para verificar e fiscalizar as ações realizadas pelos demais entes da federação envolvidos. Da mesma maneira, os estados devem monitorar seus municípios e oferecer-lhes apoio no enfrentamento de suas dificuldades, bem como buscar a realização de ações em conjunto com eles, como dispõe o art. 9º da Resolução¹¹¹.

Assim é que, as ações do PETI devem ser desenvolvidas em nível nacional, estadual e municipal, e os Estados e Municípios terão de aderir ao programa para

¹¹¹ Art. 9º O eixo de monitoramento desenvolverá as seguintes ações:

I - registro das crianças e adolescentes inseridos em serviços de assistência social, saúde, educação, dentre outros, em sistema de informação pertinente ao PETI; II - monitoramento: a) do processo de identificação e cadastramento das crianças, adolescentes em trabalho infantil e suas famílias; b) do atendimento das crianças e adolescentes e suas famílias nos serviços de assistência social; c) das metas pactuadas com Estados, Municípios e Distrito Federal.

contarem com o financiamento, bem como atingir as metas estabelecidas para continuar recebendo o repasse. No estado do Pará, segundo a Secretaria Estadual da Assistência Social, todos os municípios já aderiram ao programa.

O valor repassado pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios como apoio às ações estratégicas vinculadas ao PETI varia de acordo com o tamanho do município e a quantidade de trabalho infantil nele verificado, que é obtida pela relação entre o número de registros de trabalho infantil no CadÚnico e a quantidade de crianças e adolescentes em situação de trabalho, segundo o censo demográfico do IBGE. Posteriormente, são estabelecidas metas para que o repasse continue a ser efetuado.

De acordo com a Resolução de 18 de abril de 2013 do MDS e do Conselho Nacional da Assistência Social, o repasse para municípios de pequeno porte ocorre, de acordo com os seguintes parâmetros.¹¹²

Art. 16 [...]

I – Municípios de Pequeno Porte I:

- a) abaixo de 20% de cadastros: cofinanciamento federal de R\$ 3.200,00;
- b) entre 20,01% e 50% de cadastros: cofinanciamento federal de R\$ 4.300,00;
- c) entre 50,01% e 70% de cadastros: cofinanciamento federal de R\$ 5.400,00;
- d) acima de 70,01% de cadastros: cofinanciamento federal de R\$ 6.700,00.

Os estados também recebem financiamento para o acompanhamento e a coordenação dos municípios. Exclusivamente no primeiro ano de vigência do cofinanciamento, restou estabelecido um acréscimo de 20% sobre o valor-base do repasse feito pela federação aos estados-membros, a título de equalização, aos estados que apresentem taxa de trabalho infantil superior à média nacional. A partir de 2014, esse valor será substituído por um componente de indução¹¹³ que

¹¹² A Resolução nº 8, de 18 de abril de 2013 do MDS dispõe que os valores deverão ser reajustados semestralmente pelo MDS.

¹¹³ Resolução nº 8, de 18 de abril de 2013 do MDS, Art. 20: No exercício de 2014, o adicional a que se refere o art. 19 será substituído por componente de indução que mensurará o resultado do apoio técnico aos Municípios no atingimento das metas.

§1º O componente de indução será mensurado pela relação entre o número de registros de trabalho infantil no Cadastro Único e a quantidade de crianças e adolescentes em situação de trabalho identificadas pelo Censo Demográfico 2010 – IBGE nos Municípios que estejam recebendo cofinanciamento para o desenvolvimento das ações estratégicas, conforme faixas e percentuais a seguir: a) abaixo de 20% de cadastros: o Estado não fará jus ao componente de indução; b) entre 20,01% e 50% de cadastros: 20% no valor-base; c) entre 50,01% e 70% de cadastros: 50% no valor-base; e d) acima de 70,01% de cadastros: 70% no valor-base.

mensurará o resultado do apoio técnico aos municípios no alcance das metas estabelecidas pelo MDS e pelo Conselho Nacional da Assistência Social.

Ao realizar o aceite para o cofinanciamento das ações estratégicas do PETI, os estados também se comprometem com o aporte de recursos financeiros equivalentes a, no mínimo, 30% (trinta por cento) do seu cofinanciamento federal.

Quanto às metas estabelecidas para os municípios, podemos destacar, conforme a Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013, do Conselho Nacional da Assistência Social¹¹⁴, pactuadas na Comissão Intergestores Tripartite (CIT).

A ampliação da Proteção Social Especial¹¹⁵, por meio da instalação de, pelo menos um Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) em todos os Municípios com população entre 20.000 (vinte mil) e 200.000 (duzentos mil) habitantes, ou, de um CREAS para cada 200.000 (duzentos mil) habitantes, em municípios com populações que ultrapassem os 200.000 (duzentos mil).

A instalação dos Centros de Referência Especializados é muito importante no combate ao trabalho precoce, eis que neles há o acolhimento de famílias em situação de risco pessoal e social, como o trabalho infantil, bem como há o desenvolvimento de atividades com as crianças e os familiares envolvidos.

Os municípios com alta incidência de trabalho infantil comprometeram-se a identificar e a cadastrar 70% (setenta por cento) das famílias em que haja a presença de crianças e adolescentes em situação de trabalho até 2016. Aos demais Municípios foram exigidas a identificação de, pelo menos, 50% de pessoas nessa situação.

¹¹⁴ Art. 2º Constituem prioridades e metas específicas para os municípios no âmbito da: II - Proteção Social Especial: ampliar a cobertura do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) nos municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes com a meta de: implantar 1 (um) Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) em municípios entre 20 e 200 mil habitantes e; implantar 1 (um) Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) para cada conjunto de 200.000 (duzentos mil) habitantes para os municípios acima de 200 mil habitantes; b) identificar e cadastrar famílias com a presença de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil com a meta de atingir no mínimo o percentual de: 1. 70% (setenta por cento) de cadastros até o fim de 2016 nos municípios com alta incidência que aderiram ao cofinanciamento das ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) em 2013; 2. 70% (setenta por cento) de cadastros até o fim de 2017 nos municípios com alta incidência que aderiram ao cofinanciamento das ações estratégicas do PETI em 2014; 3. 50% (cinquenta por cento) de identificação e cadastramento das famílias com a presença de trabalho infantil para os demais municípios (BRASIL, 2013).

¹¹⁵ Modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontrem em situação de risco pessoal e social por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras. Fonte: www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br.

A meta de cadastramento é importante para que se conheça a real situação de trabalho infantil em cada município e, com isso, haja maior cobertura da proteção às crianças e aos adolescentes, bem como a adequada destinação de recursos.

As metas incentivam os municípios e os estados a, de fato, atuarem na luta pelo combate ao trabalho infantil, pois, se não as cumprirem, deixam de receber, total ou parcialmente, a parcela mensal por parte da União.

Assim é que, o redesenho do PETI buscou uma ação muito mais intersetorial de toda a assistência social, bem como de todos os entes da federação e dos demais órgãos públicos e da sociedade civil para o combate ao trabalho infantil.

Uma vez descrito o PETI, tanto em seu desenho originário, que foi extinto pela sua substituição pelo novo PETI, passa-se a enfrentar sua efetividade no Estado do Pará, objeto principal do presente trabalho.

6 O REDESENHO DO PETI E O TRABALHO INFANTIL NO ESTADO DO PARÁ

No que concerne ao direito à infância, especialmente em relação ao não trabalho precoce, a principal política pública efetivada, tanto em nível nacional, como estadual e municipal, é o PETI, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que consagra uma ação multissetorial, tanto por parte do Estado, através dos diferentes ramos da seguridade social, como dos demais entes que o compõem, das famílias e da sociedade civil como um todo.

O PETI e a sua nova formulação já foram enfrentados neste trabalho, restando-nos, agora, analisar se a sua implementação, efetivamente permitirá a erradicação do trabalho infantil no estado do Pará, cujas peculiaridades, mormente a forma como se deu sua formação econômica e o desenvolvimento das cidades, tornaram-no um estado débil em garantir liberdades¹¹⁶ aos seus cidadãos e com grande incidência de trabalho infantil.

6.1 Os Números do Trabalho Infantil no Estado do Pará e na Região Norte

Como abordado anteriormente, um dos motivos¹¹⁷ que levou ao redesenho do PETI foram os dados obtidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 2010, que demonstraram que, atualmente, o trabalho infantil concentra-se nas atividades mais difíceis de serem enfrentadas, seja por se desenvolverem na informalidade ou em atividades criminosas, como o tráfico de drogas, seja por serem realizadas dentro de domicílios, e, portanto, de difícil fiscalização, dado o direito constitucional à inviolabilidade (artigo 5º, XI da CRFB/88), seja por envolverem naturalização a seu respeito, como na agricultura familiar, em que o trabalho infantil é visto como normal e corriqueiro.

O Censo de 2010¹¹⁸ aponta para uma situação bastante difícil no combate ao trabalho infantil no Pará, eis que 13,6% das crianças entre 10 e 17 anos estão ocupadas nesse estado.

¹¹⁶ Termo empregado no sentido utilizado por Sen (2010) em “Desenvolvimento Como Liberdade”.

¹¹⁷ O outro grande motivo foi o novo paradigma de intersetorialidade da assistência social.

¹¹⁸ Apesar de o Censo 2013 já ser conhecido, neste tópico, abordam-se os resultados obtidos pelo levantamento de 2010, eis que foram eles os utilizados para o redesenho do PETI.

Em termos regionais, os números da ocupação infantil no Norte, assim como os nacionais, apresentam trajetória de declínio, desde os anos 1990.

Segundo o Censo Demográfico, o número de crianças e adolescentes ocupados no Brasil, entre 10 e 17 anos de idade, reduziu entre 2000 e 2010, diminuindo de 3,94 milhões para 3,4 milhões. Proporcionalmente, o número de crianças e adolescentes em situação de trabalho no Brasil reduziu em 13,4%.

Na Região Norte, a proporção de crianças e adolescentes em situação de trabalho na faixa etária entre 10 e 17 anos diminuiu, passando de 14,7% para 13,7%, entre os anos de 2000 e 2010.

Essa queda apontada pelo IBGE 2010 é, apenas, proporcional, eis que não houve a redução do total de crianças trabalhando devido a fatores demográficos que contribuíram para o aumento da população dessa faixa etária na região. Assim, em termos absolutos, houve um acréscimo de 12,7 mil novas crianças e adolescentes em situação de trabalho nessa região, passando de 366.323, em 2000 para, 378.994, em 2010.

Entre as Unidades da Federação (UFs) da Região Norte, o estado do Pará é o que apresenta a maior quantidade de crianças e adolescentes na faixa etária de 10 a 17 anos em situação de trabalho. Em 2010, havia 180.088 crianças e adolescentes em situação de trabalho no estado.

Tabela 8 - Número e proporção de crianças e adolescentes ocupados - 10 a 17 anos (Região Norte 2000 e 2010)

Unidades da Federação	Número de ocupados (em n ^{os} abs.)			Proporção de ocupados (em %)		
	2000	2010	Varição (em %)	2000	2010	Varição (em %)
Rondônia	53.087	45.953	-13,4	20,7	18,2	-12,0
Roraima	7.059	11.238	59,2	11,4	13,8	20,7
Região Norte	366.232	378.994	3,5	14,7	13,7	-7,2
Pará	179.612	180.088	0,3	14,9	13,6	-8,6
Tocantins	42.098	30.305	-28,0	19,0	13,2	-30,6
Amazonas	61.887	82.572	33,4	11,4	13,1	15,3
Brasil	3.935.495	3.406.514	-13,4	14,0	12,4	-11,7
Acre	15.135	16.514	9,1	14,0	12,1	-13,2
Amapá	7.354	12.324	67,6	7,9	9,9	25,9

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010 apud DIAS; ARAÚJO, 2013, p. 5).

O levantamento de 2010 apontou, em relação aos grupos etários ocupados na região, que a faixa entre 16 e 17 anos de idade é a que apresenta a maior proporção de crianças e adolescentes ocupados — 24,4% das crianças dessa faixa etária estavam ocupadas quando da realização do levantamento, o que corresponde a 162.784 (cento e sessenta e dois mil, setecentos e oitenta e quatro) casos.¹¹⁹ Essa quantidade de ocupados nesse grupo etário representa 42,9% do contingente total de crianças e adolescentes de 10 a 17 anos que estavam trabalhando na região, que era de 378.994 (trezentos e setenta e oito mil novecentos e noventa e quatro).

Por sua vez, o percentual de crianças e adolescentes na faixa de 14 a 15 anos que trabalhava em 2010, na Região Norte, era de 14,6%, o que corresponde, em números absolutos, ao total de 102.595 (cento e duas mil quinhentas e noventa e cinco) pessoas. No Brasil, esse percentual corresponde a cerca de 1,8 milhões de crianças e adolescentes em situação de trabalho nesse grupo etário.

O Pará é o estado que apresenta o maior nível de ocupação nessa faixa etária na região, 14,7% (49.557), seguido por Roraima, 14,5% (2.936), Amazonas, 13,9% (21.878), Tocantins, 13,8% (8.059) e Acre, 12,6% (4.240).

Vale advertir que, o percentual de crianças e de adolescentes na faixa etária de 14 a 15 anos trabalhando na Região Norte (14,6% em 2010), levantado pelo IBGE, não inclui aqueles que laboram mediante vínculo de aprendizagem, o que é permitido pela legislação brasileira¹²⁰.

Avaliando-se somente a faixa etária de 10 a 13 anos, na qual o trabalho não é legalmente permitido sob nenhuma condição, em 2010, na Região Norte, o número de crianças ocupadas era maior que o da faixa etária de 14 a 15 anos, correspondendo a um total de 113.615 (cento e treze mil e seiscentas e quinze) ou 16,0% do total de crianças ocupadas nessa faixa etária no Brasil (710.139 setecentos e dez mil, cento e trinta e nove).

Tabela 9 - Número e proporção de crianças e adolescentes que trabalham, segundo faixa etária (Região Norte 2010)

¹¹⁹ Como se sabe, a legislação brasileira permite o trabalho na faixa etária de 16 a 17 anos de idade, desde que esse trabalho não seja prejudicial à saúde, à integridade e à moralidade das crianças e adolescentes.

¹²⁰ Embora seja permitida pelo ordenamento jurídico brasileiro, o trabalho nessa faixa etária é tratado pela literatura como um retrocesso no combate ao trabalho infantil porque representa um incentivo à prática de uma jornada laboral que compete com a dedicação escolar, acarretando graves efeitos sobre o desempenho e a evasão escolar. A esse respeito, SOUZA, J. A efetividade dos direitos das crianças e dos adolescentes, 2008.

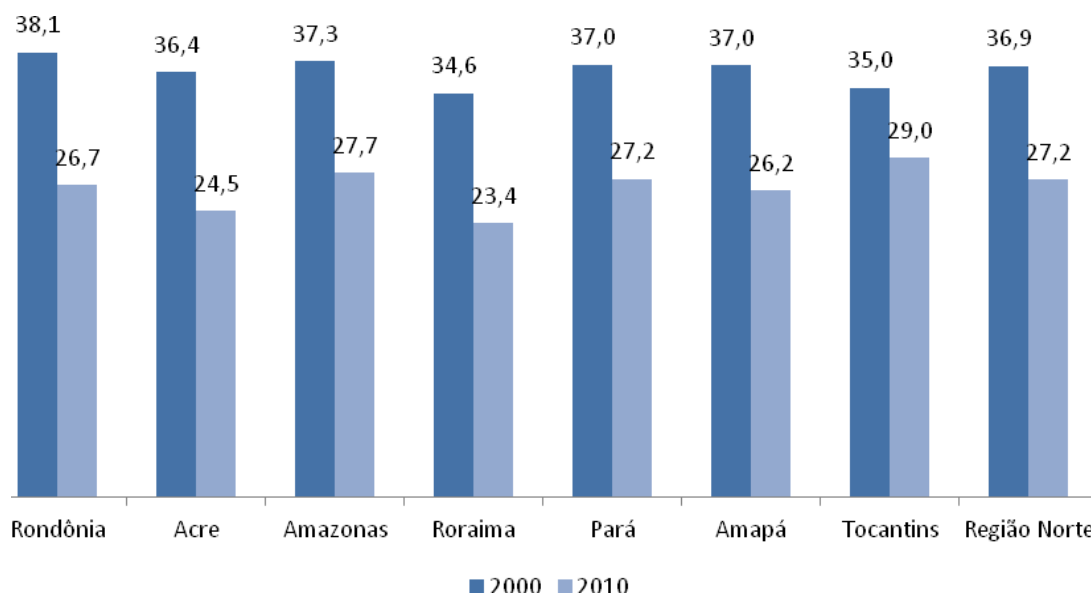
Unidades da Federação	Número de ocupados (em n ^{os} abs.)				Proporção de ocupados (em %)			
	10 a 13 anos	14 e 15 anos	16 e 17 anos	Total	10 a 13 anos	14 e 15 anos	16 e 17 anos	Total
Rondônia	11.352	12.812	21.789	45.953	9,2	19,3	34,5	18,2
Amazonas	27.563	21.878	33.130	82.572	8,5	13,9	22,3	13,1
Pará	55.240	49.557	75.291	180.088	8,3	14,7	23,6	13,6
Acre	5.861	4.240	6.414	16.514	8,2	12,7	20,5	12,1
Roraima	3.401	2.936	4.901	11.238	8,0	14,5	26,0	13,8
Tocantins	6.681	8.059	15.566	30.305	5,8	13,8	27,7	13,2
Amapá	3.517	3.113	5.693	12.324	5,6	9,9	18,8	9,9
Região Norte	113.615	102.595	162.784	378.994	8,1	14,6	24,4	13,7
Brasil	710.139	888.430	1.807.945	3.406.514	5,2	12,6	26,6	12,4

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010 apud DIAS; ARAÚJO, 2013, p. 6)

A taxa de ocupação de crianças de 10 a 13 anos no estado do Pará era, durante o levantamento, de 8,3%, correspondendo a 55.240 (cinquenta e cinco mil duzentas e quarenta) crianças. Em todas as unidades federativas da Região Norte, a proporção de crianças e adolescentes de 10 a 13 anos em situação de trabalho era maior que a média brasileira, que correspondia a 5,2% durante o levantamento.

Outro importante detalhe acerca da ocupação de crianças e adolescentes na Região Norte diz respeito à jornada média semanal de trabalho. Enquanto, no ano de 2000, as crianças e adolescentes com idade entre 10 e 17 anos tinham uma jornada média semanal em torno de 37 horas, em 2010, essa média ficou em torno de 26 horas, o que revela a uma importante diminuição da jornada de trabalho das crianças e adolescentes na região. No Pará, houve um decréscimo de 72 horas semanais de trabalho entre os censos de 2000 e de 2010 (durante o levantamento de 2.000, o IBGE apurou que a média de horas trabalhada pelas crianças e adolescentes dessa faixa etária era de 37 horas e, no censo de 2010, de 27,2 horas).

Gráfico 1 - Jornada média semanal das crianças e adolescentes ocupados – 10 a 17 anos (Região Norte 2000 e 2010 - em horas)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010 apud DIAS; ARAÚJO, 2013, p. 7)

A redução da jornada semanal de trabalho das crianças e adolescentes no decorrer da década de 2000 está relacionada a ações desenvolvidas pelo Estado brasileiro voltadas à prevenção e à eliminação do trabalho infantil. Dentre essas iniciativas, destacam-se os programas de transferência condicionada de renda, que exigiam, durante toda a década de 2000, como condicionalidade para a permanência nos programas a comprovação de frequência escolar por parte das crianças e de adolescentes, bem como a jornada estendida até então oferecida pelo PETI às crianças em situação de trabalho infantil.

O levantamento realizado pelo IBGE em 2010 também demonstrou diferenças no trabalho infantil realizado na Região Norte e no estado do Pará, relacionadas a fatores como gênero e raça¹²¹ (essa diferença também foi observada no censo nacional).

Na Região Norte, o número e a proporção de meninos ocupados superam o total de meninas na mesma situação. Em 2010, o total de meninos de 10 a 17 anos em situação de trabalho nessa região era de 230.530 (duzentos e trinta mil quinhentos e trinta), enquanto o número de meninas nessa condição era de 148.465 (cento e quarenta e oito mil quatrocentas e sessenta e cinco). Assim, cerca de 61,0% das crianças e dos adolescentes ocupados, com idade entre 10 e 17 anos, na região é do sexo masculino.

¹²¹ Apesar de não ser um conceito científico no que tange aos seres humanos, é ainda utilizado nas pesquisas realizadas pelo IBGE, tendo por base sua conceituação social.

Tabela 10 - Número e proporção de crianças e adolescentes que trabalham, segundo sexo – 10 a 17 anos (Região Norte 2010)

Unidades da Federação	Número de ocupados (em n ^{os} abs.)			Proporção de ocupados (em %)		
	Meninos	Meninas	Total	Meninos	Meninas	Total
Rondônia	28.918	17.036	45.953	22,5	13,8	18,2
Pará	112.321	67.767	180.088	16,7	10,4	13,6
Roraima	6.464	4.774	11.238	15,6	12,0	13,8
Tocantins	18.125	12.180	30.305	15,4	10,8	13,2
Amazonas	47.418	35.154	82.572	14,9	11,3	13,1
Acre	9.992	6.523	16.514	14,6	9,7	12,1
Amapá	7.292	5.032	12.324	11,7	8,1	9,9
Região Norte	230.530	148.465	378.994	16,4	10,9	13,7
Brasil	2.064.582	1.341.932	3.406.514	14,8	9,9	12,4

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010 apud DIAS; ARAÚJO, 2013, p. 9)

Em relação à diferença entre a quantidade de meninos e de meninas trabalhando, devemos considerar que o total de meninas em condição de trabalho, pode ser subdeclarado, dada a dificuldade em se detectar o exercício de trabalho doméstico no grupo etário das meninas de 10 a 17 anos. Essa espécie de trabalho é de difícil constatação pela sua própria naturalização, já que não é entendido como trabalho infantil por muitos dos envolvidos.

Sobre o trabalho infantil realizado por meninas domésticas na cidade de Belém, atesta Dutra (2007, p. 70):

Pesquisa realizada pelo movimento da República do Emaús (MRE), do Pará em conjunto com a OIT, em 2001, encontrou índices inaceitáveis sobre as condições das meninas trabalhadoras domésticas em Belém, envolvendo humilhações, abuso sexual, baixa escolaridade e violência física. A pesquisa envolveu entrevistas com 247 crianças e adolescentes e mostrou que 10% eram crianças de cinco a dez anos; 24% já sofriam violência física; 5% afirmaram terem sido abusadas sexualmente; pelo menos 63% vêm de cidades do interior do Estado; a maioria tem baixa escolaridade e ETA em defasagem série/idade; cerca de 87% estão cursando entre a 1ª e a 4ª série do primeiro grau.

Entre as crianças e os adolescentes que trabalhavam no Pará, na faixa de 10 a 17 anos durante a realização do censo de 2010, 16,7% (112.321 - cento e doze mil trezentos e vinte e um) dos meninos estavam em situação de trabalho, o mesmo ocorrendo com 13,8% das meninas (67.767 - sessenta e sete mil setecentos e sessenta e sete).

O levantamento revelou que, no Pará, assim como no restante do país, o maior número de crianças e de adolescentes em situação de trabalho na faixa dos 10 a 17 anos é da raça negra. Na Região Norte, 74,2% (281.180 - duzentas e oitenta e um mil, cento e oitenta) das crianças e adolescentes ocupados se declararam negros, contra 25,8% (37.697 - trinta e sete mil seiscentos e noventa e sete) declarados como brancos e pardos. Nesse quesito, destaca-se o Estado do Pará, onde 79,1% (142.392 - cento e quarenta e dois mil trezentos e noventa e dois) das crianças e adolescentes de 10 a 17 anos negros estavam durante o censo em situação de trabalho.

Na Região Norte, em 2010, a maior parte das crianças e adolescentes de 10 a 17 anos em situação de trabalho infantil residia em áreas urbana 52,8% (200.106 - duzentos mil cento e seis) e 47,2% (178.888 - cento e setenta e oito mil oitocentos e oitenta e oito) em áreas rurais.

Tabela 11 - Número e proporção de crianças e adolescentes ocupados, segundo localização do domicílio – 10 a 17 anos (Região Norte 2010)

Unidades da Federação	Número de ocupados (em n ^{os} abs.)			Proporção de ocupados (em %)		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Rondônia	25.340	20.613	45.953	13,9	29,5	18,2
Acre	7.256	9.258	16.514	7,7	22,4	12,1
Amazonas	46.641	35.931	82.572	9,7	24,3	13,1
Roraima	6.467	4.771	11.238	10,6	23,1	13,8
Pará	82.224	97.864	180.088	9,5	21,3	13,6
Amapá	9.286	3.038	12.324	8,4	21,0	9,9
Tocantins	22.892	7.413	30.305	12,7	14,7	13,2
Região Norte	200.106	178.888	378.994	10,2	22,2	13,7
Brasil	2.350.835	1.055.679	3.406.514	10,5	20,8	12,4

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010 apud DIAS; ARAUJO, 2013, p. 12)

O número absoluto de crianças em situação de trabalho é maior nas cidades, porque hoje, a maior parte da população da região vive em áreas urbanas, boa parte dela é oriunda de famílias que outrora migraram para o estado em busca de oportunidades oferecidas pelo governo, de fato, não efetivadas¹²².

A ocorrência de trabalho infantil entre crianças e adolescentes é, por outro lado, mais frequente entre aqueles que têm domicílio na zona rural. No Pará, 9,5 %

¹²² Tratado no capítulo formação econômica da Amazônia.

das crianças residentes nas cidades estão ocupadas, enquanto 21,3% das crianças residentes no campo estão na mesma situação. A grande proporção de crianças laborando no campo na Região Norte é também reflexo da falta de acesso a serviços públicos de qualidade por essa população, especialmente no tocante à educação, transporte e saúde pública, como abordado no capítulo a respeito da formação econômica da Amazônia.

Quanto às atividades desenvolvidas, quase a metade delas, 46,0% (174.254 cento e setenta e quatro mil duzentos e cinquenta e quatro de pessoas), concentra-se nas atividades agrícolas (agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura).

O comércio (comércio, reparação de serviços automotores e motocicletas) é a segunda atividade em que está ocupada grande parte da mão de obra infantil na região, chegando a 15,9% do total (60.175 sessenta mil cento e setenta e cinco pessoas).

O serviço doméstico¹²³ é outro grande setor de ocupação de mão de obra infantil na Região Norte e, apesar de ser subestimado, já concentra, oficialmente, 8,5% das crianças que trabalham (32.186 trinta e dois mil cento e oitenta e seis).

No Pará, 49,5 % das crianças ocupadas estão inseridas em atividades de agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura. O comércio, a reparação de serviços automotores e de motocicletas também concentram grande proporção das crianças em situação de labor, 16,3%.

A alta incidência de trabalho em atividades domésticas é um dado assombroso, visto que esse tipo de labor está incluso entre as piores formas de trabalho infantil, constante da lista TIP, em consonância com o disposto na Convenção nº 182 da OIT, porque, normalmente, envolve outros tipos de violência, como a psicológica e a sexual. É o que relata Dutra, em relação às meninas envolvidas em trabalho doméstico no Pará:

Dentre as pesquisas realizadas pelo MRE, mais de 70% afirmaram ter sofrido violência psicológica, a partir de agressão verbal (palavras depreciativas) ou humilhadas e constrangidas pelas famílias empregadoras.

¹²³ É válido ressaltar que o serviço doméstico, que consta da lista de atividades consideradas insalubres e perigosas (como a exploração sexual e trabalhos prejudiciais à moralidade) capazes de prejudicar a integridade física, mental, social e o desenvolvimento das pessoas com idade inferior a 18 anos (vide o Decreto nº 6.481 de 01/06/2008), consiste em porta de entrada preferencial das meninas no mundo do trabalho.

A pesquisa concluiu que mais de 25 mil meninas estão envolvidas no trabalho doméstico no Pará (DUTRA, 2007, p. 71).

Em 2010, na Região Norte, a renda familiar *per capita* média das famílias que tinham, ao menos, uma criança ou adolescente de 10 a 17 anos de idade em situação de trabalho era de R\$ 303,00 (trezentos e três reais), 7,1% menor que a média nacional. A renda média *per capita* na região para os indivíduos das famílias cujas crianças ou adolescentes não trabalhavam correspondia a R\$ 326,00 (trezentos e vinte e seis reais).

A pior situação, em termos de renda familiar *per capita* média, encontrava-se no estado do Pará: correspondia a R\$ 246,00 (duzentos e quarenta e seis reais) nas famílias em que havia, ao menos, uma criança ou adolescente nesse grupo etário e em situação de trabalho, e a R\$ 283,00 (duzentos e oitenta e três reais), nas famílias sem crianças nessa condição. Assim, a renda *per capita* das famílias com situação de trabalho infantil no estado do Pará é 13,1% inferior à média das demais famílias, segundo o levantamento do IBGE de 2010.

Esse dado corrobora o entendimento de que, apesar de a pobreza não ser a causa exclusiva do trabalho infantil, é um dos fatores preponderantes no que se refere ao exercício do labor precoce pelos membros das famílias.

Para o cálculo da renda familiar *per capita* média das famílias feito pelo IBGE, foi desconsiderada a renda das crianças e adolescentes de 10 a 17 anos ocupados na semana de referência, no intuito de medir a real severidade das condições de renda das famílias pesquisadas.

Considerando a medida de meio salário-mínimo, que, em 2010, correspondia a R\$ 255,00 (duzentos e cinquenta e cinco reais) *per capita*, como uma aproximação do conceito de pobreza absoluta¹²⁴, é possível afirmar que boa parte da Região Amazônica vive em situação de pobreza absoluta e, conseqüentemente, apresenta altos índices de trabalho infantil. Esse dado leva à reflexão sobre o modelo de desenvolvimento implementado na região, que não permite garantir os direitos sociais de sua população, nem mesmo condições materiais mínimas. No

¹²⁴ A metade do salário-mínimo aproxima-se da linha de pobreza adotada pela ONU, a saber, renda familiar *per capita* média de US\$1,50/dia em paridade de poder de compra. A linha de pobreza/miséria oficial, definida pelo Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, é de R\$ 70,00.

Pará, mais de um quarto dos domicílios com crianças nessa faixa etária encontrava-se abaixo da linha de pobreza¹²⁵.

Na Região Norte como um todo, o número de crianças ocupadas residentes em domicílios pobres (incluindo aí aquelas que só trabalham e as que trabalham e estudam) é maior que a média nacional. Assim, enquanto 17,4 % das crianças entre 10 e 14 anos residentes em domicílios pobres apenas trabalham no Brasil, na Região Norte, essa média é de 29,6%. As que trabalham e estudam¹²⁶ são 21,7% nesta Região e 13,4%, no Brasil.

Na Região Norte, aproximadamente, três em cada dez crianças e adolescentes que apenas trabalhavam ou procuravam trabalho durante a realização do censo residiam em domicílios pobres, enquanto duas em cada 10 crianças e adolescentes que apenas estudavam residiam em domicílios com essas características.

Na pesquisa, o estado do Pará apresentou o maior percentual da Região Norte, de crianças e adolescentes residentes em domicílios pobres apenas em situação de estudo (23,6%). Por outro lado, a média de crianças que apenas trabalhavam era bastante superior à nacional. No Pará, 30,2% das crianças nessa faixa etária residentes em domicílios pobres apenas trabalhavam durante a realização da pesquisa, ao passo que a média nacional era de 17,4%.

Tabela 12 - Proporção de domicílios pobres⁽¹⁾, segundo situação de trabalho e estudo das crianças e adolescentes – 10 a 17 anos (Região Norte 2010 - em %)

Grandes Regiões	Trabalha ou procura trabalho e estuda	Apenas estuda	Apenas trabalha ou procura trabalho	Outra situação	Total
Rondônia	9,6	12,2	17,8	21,6	12,5
Acre	23,2	21,2	31,7	41,7	23,7
Amazonas	26,0	23,0	35,1	46,3	25,9
Roraima	19,8	19,4	42,5	53,5	22,9
Pará	24,4	23,6	30,2	39,2	25,0
Amapá	15,7	17,3	22,6	31,0	18,1
Tocantins	14,9	17,1	21,8	26,6	17,4
Região Norte	21,7	21,4	29,6	39,6	23,0
Brasil	13,4	13,8	17,4	25,4	14,5

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010 apud DIAS; ARAUJO, 2013, p. 18)

¹²⁵ A linha da pobreza durante a realização do censo de 2010 era considerada pelo programa social Brasil como aquela renda *per capita* inferior a R\$70,00 (setenta reais).

¹²⁶ Residentes em domicílios pobres.

Nota (1): Corresponde aos domicílios cuja renda domiciliar per capita era de até R\$70, limite definido pelo MDS para o programa Brasil Sem Miséria. A renda domiciliar não inclui a renda das crianças e adolescentes de 10 a 17 anos ocupadas na semana de referência

Os números mostram que há trabalho infantil no estado do Pará em grandes proporções, situação mais grave do que a verificada nacionalmente, visto que a proporção de crianças que apenas trabalham no estado do Pará é de quase 10% superior à média nacional.

Esse fato leva a questionar se, de fato, as políticas públicas para a erradicação do trabalho infantil estão surtindo efeito nesse ente da federação e nos instiga a questionar se o redesenho do PETI será capaz de reverter esse quadro.

O trabalho infantil no estado do Pará é uma realidade histórica e ocorre nas mais diversas áreas.

Na Amazônia, os elementos históricos do trabalho infantil são encontrados tanto na zona rural quanto na urbana, desde o Brasil colonial aos dias atuais, expresso no envolvimento de crianças e adolescentes em atividades agrárias e extrativistas - base da economia no Brasil colônia - até as atividades industriais de mineração dos dias atuais, como: extração e preparo da goma (borracha), caça, pesca, cultivo das roças, fabrico da farinha, coleta e tratamento da malva; carvoarias, olarias, serrarias, serviços domésticos, corte de cana de açúcar, marcenaria, garimpo, venda de produtos variados, ajudantes em oficinas, pedreiro, padeiro, dentre outras.

O índice superior de crianças em situação apenas de estudo encontrado na Região em relação à média nacional pode decorrer da subestimação dos trabalhos domésticos, seja em domicílio próprio, ou de terceiros, na região, os quais são, de praxe, subdeclarados nas pesquisas, como atesta Chaib et al. (2013, não paginado):

O trabalho infantil doméstico engloba pelo menos 17 milhões de crianças e adolescentes no mundo, de acordo com dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), apresentados ontem na Conferência Global sobre Trabalho Infantil. No Brasil, em 2011, eram pelo menos 258 mil — uma redução de 67 mil casos, comparado a 2008, segundo o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FMPETI). Os números, porém, são subestimados. A diretora de condições de trabalho e programa de emprego da OIT, Manuela Tomei, explica que, como as pessoas veem a casa como um local confortável, acreditam que o trabalho doméstico não é emprego e que qualquer pessoa poderia lavar, limpar e cozinhar.

Outra variável investigada pelo Censo de 2010 foi a proporção de domicílios com beneficiários de programas sociais, segundo a condição de trabalho e de estudo das crianças e adolescentes. Na Região Norte, 11,1% dos domicílios pesquisados possuía, ao menos, um beneficiário de programas sociais¹²⁷. Contudo, o número de domicílios beneficiados por algum programa social era maior entre aqueles que possuíam crianças e adolescentes que apenas estudavam (11,6%) ou que tinham jornada escolar compartilhada com as atividades de trabalho (12,7%). Os Estados do Acre e do Pará possuíam os maiores percentuais de domicílios atendidos por programas sociais em situação de jornada compartilhada entre trabalho e estudo, 14,4% e 14,1%, respectivamente.

Segundo Dias e Araújo (2013, p. 19), esses resultados levam à seguinte conclusão:

Apesar das limitações dos resultados, pode-se dizer que os programas sociais, condicionados à frequência escolar, contêm erros de vazamento porque 4,8% das crianças e adolescentes que apenas trabalham residem em domicílios que contêm ao menos um beneficiário (DIAS; ARAÚJO, 2013, p. 19).

Esses dados demonstram que os programas de transferência de renda não são suficientes para o combate ao trabalho infantil, visto que muitas famílias, apesar de receberem o benefício do governo, ainda mantêm seus filhos trabalhando, ainda que de forma compartilhada com os estudos. Assim, combater a pobreza considerada como renda não traz o alcance da liberdade aos indivíduos e não é capaz de solucionar o problema do trabalho infantil, especialmente no estado do Pará, onde as limitações às liberdades dos indivíduos envolvem diversos problemas como os relacionados ao acesso à educação de qualidade, a serviços de saúde, a meios de transporte, ao saneamento básico e a valores de naturalização do trabalho e de desigualdade de gênero, dentre outros.

A situação de trabalho, mesmo que em jornada compartilhada com a escola, compromete o acúmulo de conhecimentos, as habilidades cognitivas de crianças e adolescentes ou mesmo experiências de socialização com crianças da mesma idade. Esses fatores podem destruir as capacidades futuras dessas crianças e, em consequência, não garantem que não se repita o trabalho infantil em suas famílias,

¹²⁷ O Censo Demográfico investigou, diretamente, os beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Os beneficiários de outros programas sociais estaduais e municipais e do Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) não foram investigados por meio de um quesito único.

bem como o ciclo intergeracional de pobreza a que estão submetidas. Nesse sentido, o trabalho de crianças e adolescentes não é prejudicial apenas às famílias contemporâneas, mas, representa, também, o elo entre a pobreza atual e a futura.

Há de se destacar, ainda, em relação aos números do trabalho infantil, que o Censo de 2013^{que}, não levado em consideração para a elaboração do redesenho do PETI, continua apontando números expressivos do trabalho infantil no estado do Pará, sendo este o único estado da Federação que apresentou acréscimo no trabalho infantil na faixa de 10 a 14 anos.

Muitos autores afirmam que o incremento e os números consideráveis do trabalho infantil no Pará ocorrem, especialmente, por sua grande extensão territorial e pela dificuldade de transporte, o que dificulta o controle e a fiscalização, bem como pela migração enfrentada pelo Estado nos últimos anos, em função dos grandes projetos, que trouxeram muitas famílias para região. Muitos pais retornaram às suas cidades de origem após não obterem as vantagens imaginadas, deixando para trás mulheres e crianças, que em grande parte, foram inseridas no trabalho infantil.

As consequências da migração na incidência de trabalho infantil são destacadas por Batista e Cacciamali (2005, p. 2):

Do ponto de vista familiar, a migração traz impactos sobre o ciclo de vida familiar, interferindo nas decisões de procriação e inserção destas pessoas no mercado de trabalho. Esse espaço abre espaço para que haja outros tipos de arranjos domésticos, de alocação de tempo dos seus membros, inclusive das crianças. Além disso, a dificuldade ou não inserção dos pais no mercado de trabalho de destino traz elementos adicionais para a decisão de oferta da mão de obra dos filhos.

A grande extensão territorial e a dificuldade de transporte, de fato, contribuem para a dificuldade de enfrentamento do trabalho infantil no Pará, mas, esse não é o único, nem o maior problema do labor precoce nesse ente da federação, visto que a maior parte¹²⁸ do trabalho infantil se concentra nas grandes cidades.

Como veremos na sessão seguinte, o grande obstáculo ao combate ao trabalho infantil no estado do Pará está na falta de oportunidades vivenciada por sua população.

¹²⁸ Como visto, o percentual de crianças trabalhando é maior no campo, mas o maior número absoluto está nas cidades, até pelo fato de concentrarem o maior número de pessoas.

6.2 Dados Relativos aos Municípios do Estado do Pará: as Desigualdades Internas

Entre as crianças e os adolescentes do Pará na faixa etária de 10 a 17 anos 13,6% trabalhavam, em 2010. Como nos demais estados, a proporção de crianças e adolescentes ocupados nesse grupo etário é maior nas áreas rurais (21,3% contra 9,5% na área urbana) e entre os meninos (16,7% contra 10,4% entre as meninas). Quanto à raça, em 2010 não houve diferença significativa na proporção de crianças e adolescentes ocupados nesse grupo etário entre negros e não negros (13,7% e 13,4% respectivamente).

Entre os municípios do estado do Pará, a capital Belém, até por ser a maior cidade do Estado, apresentava, em 2010, o maior quantitativo de meninas e meninos ocupados, 13.039 (treze mil e trinta e nove casos). Por outro lado, quando considerada a proporção de ocupados nessa faixa etária, Oeiras do Pará possuía cerca de um terço de suas crianças e adolescentes de 10 a 17 anos de idade em situação de trabalho (32,9%), seguida de Anapu, 32,5%, Irituia, 29,0%, Aveiro, 28,6%, e Mocajuba, 28,0%.

Tabela 13 - Ranking dos 5 maiores municípios em número e proporção de crianças e adolescentes ocupados – 10 a 17 anos (Pará 2010)

Posição	Número de ocupados		Proporção de ocupados		Horas trabalhadas	
	Município	N ^{os} abs.	Município	%	Município	Horas
1	Belém	13.039	Oeiras do Pará	32,9	Uilanópolis	38,9
2	Santarém	6.563	Anapu	32,5	Novo Progresso	37,0
3	Ananindeua	5.293	Irituia	29,0	São Domingos do Araguaia	36,7
4	Cametá	5.138	Aveiro	28,6	Tailândia	36,7
5	Marabá	4.997	Mocajuba	28,0	Goianésia do Pará	36,7

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010 apud DIAS; ARAÚJO, 2013, p. 31)

Essas 5 (cinco) cidades com maior índice de trabalho infantil no estado do Pará estão localizadas em distintos pontos do Estado: Oeiras, no noroeste do Estado, Anapu, Irituia e Mocajuba, no nordeste e Aveiro, no sudeste. Todas desenvolvem mais atividades agropecuárias que industriais. Em Mocajuba e Oeiras, a maior parte da população reside em área urbana, enquanto as demais concentram a maioria de sua população na zona rural.

As cinco cidades, entretanto, apresentam um ponto em comum, o IDHM, índice de desenvolvimento humano municipal, que considera critérios de avaliação

de renda, longevidade e educação, considerado baixo, sendo o menor deles o do município de Oeiras, o qual possui, também, o maior número de trabalhadores infantis segundo a pesquisa do censo ora analisada.

Outro ponto comum a todos os municípios é que, dentre os fatores analisados pelo IDH, o índice de educação, que se relaciona aos anos médios de estudos da população pesquisada, é o pior fator em todos os municípios, sendo que todos apresentam melhores números no que tange à longevidade.

Esses dados indicam que, a falta de acesso às capacidades está diretamente ligada à prática de trabalho infantil, especialmente da educação, índice no qual todos os municípios analisados apresentam péssimos níveis de desenvolvimento. O problema na prestação de serviços públicos é uma realidade no estado do Pará e a educação alcança destaque, tanto é assim que o município de Anapu, por exemplo, só possui 35 professores de ensino médio, distribuídos em duas escolas¹²⁹, enquanto sua população de pessoas de 15 a 19 anos, em 2010 (IBGE) era de 1.185. O quadro repete-se em todas as cinco cidades analisadas, sendo a pior situação a do município de Oeiras que possui, apenas, 17 professores no ensino médio para uma população de 2.084 (dois mil e oitenta e quatro) pessoas de 15 a 19 anos.

O desemprego é alto em todos os municípios citados e o PIB também é considerado baixo. A renda *per capita* anual em Anapu foi considerada pela pesquisa do IBGE de 2009 como a maior entre os cinco municípios analisados, correspondendo, porém, a apenas R\$ 3.781,74 (três mil setecentos e oitenta e um reais e setenta e quatro centavos). A menor renda *per capita* constatada entre esses municípios foi a de Irituia, de R\$ 2.662,59 (dois mil, seiscentos e sessenta e dois reais e cinquenta e nove centavos).

Segundo pesquisa do IBGE sobre saneamento básico, realizada em 2008¹³⁰, os cinco municípios possuem deficiências no tratamento e na distribuição de água.

Em relação à jornada de trabalho das crianças e dos adolescentes em situação de trabalho, o município de Ulianópolis lidera o *ranking* do Pará, com suas crianças e adolescentes expostos a jornadas equiparáveis às dos adultos (cerca de 40 horas semanais). Essa prática de jornadas de trabalho elevadas contribui para agravar a exploração do trabalho de crianças e adolescentes, já que, como dito, as

¹²⁹ Escolas de nível médio

¹³⁰ Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>

horas dedicadas às atividades laborais concorrem com o tempo dedicado ao estudo e ao lazer, essenciais para a sua formação social e cognitiva.

Embora a proporção de crianças e de adolescentes de 10 a 17 anos em situação de trabalho tenha diminuído cerca de 9 pontos percentuais entre 2000 e 2010, segundo as pesquisas do IBGE, o estado do Pará mantém-se como uma das unidades da federação com o maior quantitativo de ocupação infantil no Brasil. Como visto, ele concentra quase a metade do total dos casos de trabalho infanto-juvenil (47,5%) da Região Norte.

A boa parte dos que se encontram nessa faixa etária (a partir dos 14 anos) é permitido o trabalho na condição de aprendiz. No entanto, um grande quantitativo dessa população não preenche as exigências necessárias para ser contratada pelas empresas que se utilizam dessa mão de obra, bem como, em muitos municípios, não há a oferta dos cursos exigidos pela lei do aprendiz (Lei nº 10.097 de 2000). Além disso, a maior parte da economia dos municípios do Pará é baseada na agricultura, na qual pouco se vê a utilização dos contratos de aprendiz.

O trabalho infantil no Pará concentra-se nas seguintes atividades:

Tabela 14 - Distribuição das crianças e adolescentes ocupados, segundo seções de atividade – 10 a 17 anos (Região Norte 2010 - em %)

Setores de atividade	Rondônia	Acre	Amazonas	Roraima	Pará	Ama-pá	Tocantins	Região Norte
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	41,4	51,1	49,5	40,7	49,5	30,6	28,0	46,0
Indústrias extrativas	0,3	0,1	0,1	0,1	0,2	0,0	0,1	0,2
Indústrias de transformação	4,8	3,0	4,9	2,3	4,9	2,9	5,2	4,7
Eletricidade e gás	0,1	(1)	0,0	0,1	0,0	0,3	0,1	0,1
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	0,3	(1)	0,3	0,0	0,2	0,1	0,5	0,2
Construção	4,5	3,2	2,5	3,5	3,0	4,5	4,9	3,3
Comércio, reparação de serviços automotores e motocicletas	16,4	10,9	14,2	13,7	16,3	19,5	19,6	15,9
Transporte, armazenagem e correio	0,7	0,6	1,1	0,4	1,0	0,5	1,0	0,9
Alojamento e alimentação	4,0	2,8	4,7	2,9	2,8	4,6	4,7	3,6
Informação e comunicação	0,7	0,4	0,2	0,2	0,2	0,4	0,5	0,3
Atividades financeiras, de seguros e serviços	0,3	0,4	0,3	0,7	0,2	0,2	0,4	0,3
Atividades imobiliárias	(1)	(1)	0,0	(1)	0,1	0,1	0,1	0,0
Atividades profissionais, científicas e técnicas	1,2	0,4	0,6	0,9	0,6	0,6	1,1	0,7

Setores de atividade	Rondônia	Acre	Amazonas	Roraima	Pará	Ama-pá	Tocantins	Região Norte
Atividades administrativas e serviços complementares	1,5	1,1	1,4	0,5	0,7	1,4	1,1	1,0
Administração pública, defesa e seguridade social	0,7	0,9	0,8	4,7	0,5	3,5	1,4	0,9
Educação	0,8	0,9	1,8	5,2	1,0	2,1	2,3	1,4
Saúde humana e serviços sociais	0,6	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,5	0,4
Artes, cultura, esporte e recreação	0,5	0,6	0,6	0,9	0,4	0,6	0,9	0,5
Outras atividades de serviços	1,9	1,3	0,9	1,6	1,4	2,4	2,7	1,5
Serviços domésticos	9,2	10,6	7,7	6,9	7,5	10,0	14,0	8,5
Atividades mal definidas	10,3	11,3	8,1	14,3	9,4	15,1	10,9	9,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (em n^{os} abs.)	45.953	16.514	82.572	11.238	180.088	12.324	30.305	378.994

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010 apud DIAS; ARAUJO, 2013, p. 4)

Enquanto municípios do Estado se destacam pela elevada proporção de trabalho infantil, como os já citados municípios de Oeiras do Pará, Anapu, Irituia, Aveiro e Mocajuba, outros se destacam pelos baixos índices de crianças e adolescentes ocupados, como é caso de Benevides e Santarém Novo, com 5,4% e 4,5%¹³¹ de crianças e adolescentes trabalhando na faixa etária pesquisada, respectivamente.

Benevides é considerado um caso de sucesso, pois fora destaque, na mídia, pela alta incidência de trabalho infantil na década de 90, diante do que, o MPT e a assistência social estadual se mobilizaram e conseguiram firmar termos de ajuste de conduta com o município e com empresas locais, promovendo ações de informação, a retirada das crianças dos trabalhos em lixões, além de construírem salas de música e informática e contratarem professores para reforço escolar para crianças egressas do trabalho infantil. O trabalho desenvolvido em parceria com a sociedade civil, o município, as empresas locais e o *parquet* proporcionou, além da melhoria nos índices de trabalho infantil, a melhoria nos números da educação daquele município.

Segundo o Atlas de desenvolvimento humano, o IDH do município de Benevides obteve as seguintes avaliações:

Tabela 15 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes - Benevides – PA

¹³¹ Entre crianças de 10 a 15 anos, o índice de trabalho infantil é de apenas 3,10%, segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano de 2013.

IDHM e componentes	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,179	0,376	0,592
% de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo	20,38	35,70	54,61
% de 5 a 6 anos frequentando a escola	37,09	83,89	91,24
% de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental	18,31	38,10	79,39
% de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo	7,64	18,31	46,50
% de 18 a 20 anos com ensino médio completo	3,62	14,14	29,33

Fonte: Adaptado de Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2013, não paginado.

As ações desenvolvidas de forma intersetorial e a participação de diferentes setores da sociedade, como ocorreu no município de Benevides, permitem afirmar que a intersectorialidade é muito importante no combate ao trabalho infantil, sendo um ponto positivo do novo PETI.

Analisando os resultados de IDHM de Benevides e de Santarém Novo, em 2010, podemos perceber uma diferença em relação aos municípios antes analisados, com maiores proporções de trabalho infantil (Oeiras, Anapu, Mocajuba, Irituia e Aveiro): enquanto aqueles tinham em comum baixos índices de IDHM, especialmente no que tange à educação, os Municípios de Benevides e de Santarém Novo, apesar de não estarem no mesmo nível de IDHM, apresentaram, como seus melhores resultados, os relativos à educação.

O município de Benevides alcançou um IDH médio de 0,710, ao passo que o fator educação computado pelo índice foi de 0,870 (considerado muito alto), o mesmo ocorrendo com o índice de longevidade, 0,860, mesmo com um nível baixo de renda, 0.590.

Santarém Novo, por sua vez, ainda apresentou, em 2010, um IDHM considerado baixo, 0,587; ocorre, porém, que, entre as pesquisas de 2.000 e 2.010, alcançou uma expressiva melhora em seu índice, especialmente no fator educação, que saltou de 0,228 para 0,502. Esse crescimento refletiu na taxa de trabalho infantil do município, que em 2.000, era de 20,22% entre as crianças de 10 a 15 anos; e em 2010 passou a ser de apenas 3,10%, como se verifica na tabela a seguir, extraída do Atlas de Desenvolvimento Humano 2013:

Tabela 16 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes – Santarém Novo - PA

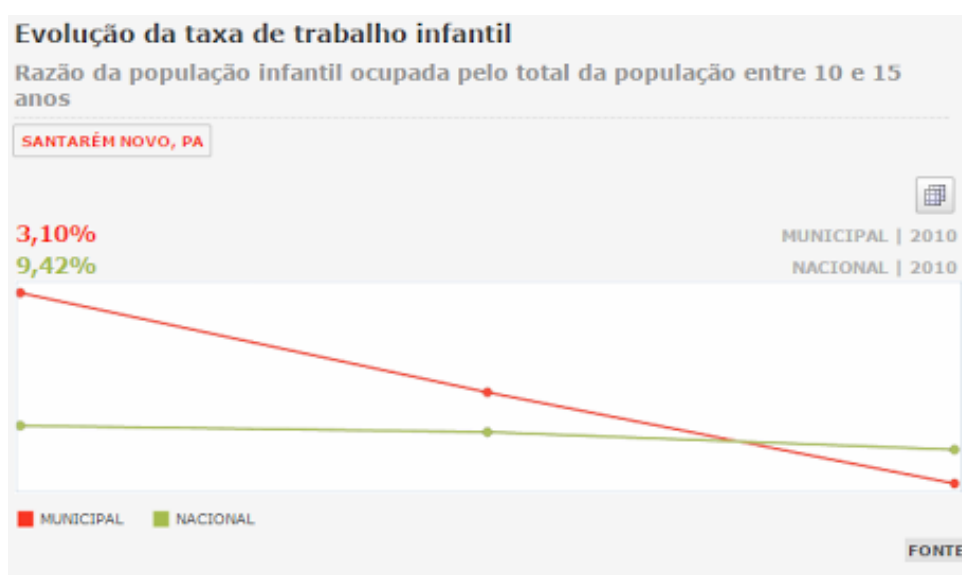
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes - Santarém Novo – PA			
IDHM e componentes	1991	2000	2010

IDHM Educação	0,143	0,228	0,502
% de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo	9,70	15,56	38,46
% de 5 a 6 anos frequentando a escola	42,38	88,85	97,66
% de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental	10,59	13,64	73,82
% de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo	13,88	4,97	40,88
% de 18 a 20 anos com ensino médio completo	2,60	3,00	16,77
IDHM Longevidade	0,563	0,665	0,774
Esperança de vida ao nascer (em anos)	58,80	64,87	71,42
IDHM Renda	0,474	0,504	0,520
Renda per capita (em R\$)	152,59	184,51	203,00

Fonte: Adaptado do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2013, não paginado.

A melhoria no fator educação obtida por Santarém Novo pode ser bem visualizada no gráfico elaborado pelo Atlas de Desenvolvimento humano, 2013:

Gráfico 2 - Evolução da taxa de trabalho infantil - 10 a 15 anos. Santarém Novo



Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2013, não paginado.

A comparação entre os municípios com maiores proporções de trabalho infantil com os de menores deixa claro que a questão renda não é, por si só, o fator determinante para erradicar o trabalho infantil, pois, apesar de o município de Benevides ter indicador de renda baixo, comparável aos dos municípios com maiores taxas de trabalho infantil, apresenta elevado índice de educação¹³², o que traz consequências na taxa de trabalho precoce naquele município.

¹³² O IDH é medido de 0 a 1 e pode apresentar os seguintes parâmetros: até 0,499 (muito baixo), de 0,5 a 0,599 (baixo), de 0,600 a 0,699 (médio), de 0,700 a 0,799 (alto), de 0,800 a 1,00 (muito alto).

Da mesma forma, a melhora nos níveis de educação de Santarém Novo refletiu, positivamente, nos índices de trabalho infantil desse Município.

Os dados colhidos pelo censo demonstram que, no estado do Pará, há um maior número de crianças laborando nas cidades, o que ocorre, de maneira geral, no país, apesar de haver maior incidência de trabalho infantil no campo (21,3% das crianças e adolescentes pesquisados do campo trabalham contra 9,5% na área urbana).

Essa distinção também nos leva à conclusão de que os altos índices de trabalho infantil no Pará estão relacionados ao não alcance das capacidades pela sua população, visto que os serviços públicos que garantem direitos sociais são de difícil acesso nas áreas mais interiores do Estado, as quais, como visto no capítulo acerca da formação econômica da Amazônia, são muito pouco servidas de serviços básicos como saneamento, educação formal, sistema de saúde e oferta de emprego e renda.

Ademais, muitas das crianças que laboram nas cidades são oriundas do campo e migraram em busca de educação ou mesmo de trabalho, como atesta Dutra (2007, p. 101): “[...] fica patente que a maior parte das meninas (dois terços) são oriundas de cidades do interior do Estado, sendo atraídas para morar na capital mediante esperança de futuro melhor”.

O mesmo foi comprovado pela pesquisa realizada pelo Movimento da República do Emaús, denominada levantamento da situação de trabalho infanto-juvenil em escolas de Belém-Pa, na qual, uma das dificuldades apontadas pelas crianças em situação de trabalho, foi a distância entre o local de estudo e sua cidade natal: “As demais dificuldades referem-se a morar longe da família por necessidade de estudo ou trabalho “passo até 2 anos sem visitar minha família (R. F, 16 anos)” (MOVIMENTO DA REPÚBLICA DE EMAÚS, 2009, p. 66).

O levantamento realizado pelo Emaús atestou, ainda, que, ao menos duas em cada dez crianças que trabalham nas escolas pesquisadas, nasceram no interior do estado:

Belém é uma cidade que, historicamente, agrega contingentes populacionais de estados vizinho, de outras regiões do país, e do interior para a capital, desde sua posição como entreposto comercial, passando pelo enclave dos grandes projetos de desenvolvimento até os dias atuais com a migração não dirigida, mas contínua em busca de melhores condições (MOVIMENTO DA REPÚBLICA DE EMAÚS, 2009, p. 79).

Esses dados refletem a realidade da Região Amazônica, especialmente do estado do Pará, em que o modelo de desenvolvimento voltado aos interesses externos propiciou, como abordado, falta de oportunidades para seus moradores. Assim é que, a educação formal até o Ensino Médio não é sequer realidade em todos os municípios do estado.

Quando há escola, apresenta problemas de infraestrutura, de segurança e a falta de professores. O estudo constatou os seguintes problemas na escola Donatila Lopes, situada na capital paraense, que se repetiu nas demais escolas pesquisadas:

[...] mais da metade, 55,3% dos alunos citaram problemas de infraestrutura como um dos nós críticos dessa instituição, o espaço físico não acolhe e não contribui para promover um ambiente de tranquilidade para o exercício da educação e a saudável relação entre os alunos da comunidade escolar (MOVIMENTO DA REPÚBLICA DE EMAÚS, 2009, p. 43).

Essa falha na oferta de serviços de educação, como já abordado neste estudo, é diretamente relacionada ao trabalho infantil, eis que a educação de qualidade é um dos grandes instrumentos capazes de proporcionar liberdade aos indivíduos.

6.3 O Redesenho do PETI e sua Perspectiva de Combate ao Trabalho Infantil no Estado do Pará

Como visto, a maior concentração de trabalho infantil no Pará, assim como no resto do país, encontra-se nas atividades de mais difícil fiscalização, como na agricultura familiar e no trabalho doméstico, o que demonstra que o seu combate necessita de uma ação integrada e intersetorial, bem como a conscientização da população.

Além disso, o trabalho no Pará, assim como no Brasil, é maior entre as camadas mais pobres da população, o que, aliás, ocorre em todo o mundo, já que, normalmente, a falta de alternativas de sobrevivência leva a família a optar pelo trabalho infantil.

Assim, apesar das diferenças entre os dados obtidos nacionalmente e os do Estado do Pará, que possui maiores proporções de trabalho infantil, as diretrizes que levaram ao redesenho do PETI, bem como a maior fiscalização sobre o trabalho

infantil e a conscientização vão ao encontro também das necessidades do Estado do Pará.

Ocorre, porém, que para que o novo PETI seja efetivo, ele depende da boa atuação dos diversos atores envolvidos bem como da oferta de outros serviços públicos de qualidade (interação de políticas públicas), o que, porém, não é realidade no Estado do Pará, face ao modelo de desenvolvimento implementado nesse ente da federação.

A identificação de crianças em trabalho infantil, por exemplo, depende do bom funcionamento do CRAS, CREAS e do PAEF, o que não ocorre no Pará, pois, como constatado pelo MPT em fiscalizações em diversos municípios paraenses, grande parte deles sequer possuía CRAS ou, se o possuía não contava com instalações adequadas. Ainda hoje, segundo a Secretaria de Assistência Social do Estado do Pará, quase metade dos municípios do Pará não contam com um centro da rede CREAS.

Ademais, segundo dados da própria secretaria, os monitores, quando existentes nos municípios, de modo geral, são contratados de forma precária e não por meio de concurso público, o que faz com que essa mão de obra seja de alta rotatividade, o que, muitas das vezes, prejudica a continuidade de programas já iniciados, eis que são de cunho local, elaborados pela própria equipe realizadora do trabalho no município.

Além disso, a Secretária da Assistência Social do Estado do Pará, Sra. Suely Mendonça¹³³ atesta que, a maior parte das atividades desenvolvidas pela Rede CRAS nos municípios paraense, é, apenas, de reforço escolar, o que não é aconselhável, já que, na mesma sala, encontram-se crianças de distintas idades. Esse fato dificulta a aprendizagem e a realização de um programa voltado a todas. Ademais, o preconizado pelas orientações e diretrizes do PETI são atividades de conscientização sobre o trabalho infantil, de cultura, esporte e lazer, e isso não se efetiva em grande parte dos municípios paraense, onde os espaços para a prática dessas atividades são escassos.

Grande parte dos municípios fiscalizados pelo MPT¹³⁴ também não possuía nenhum diagnóstico sobre a situação das crianças em situação de trabalho no

¹³³ Entrevista livre.

¹³⁴ Entrevista livre realizada com o procurador Rafael Dias Marques, presidente da COORDINFÂNCIA (Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho de Crianças e Adolescentes).

município, como: idade, filiação, endereço, atividade em que trabalha ou trabalhava, renda familiar, escola em que está matriculada ou se está fora da escola.

As fiscalizações também revelaram que muitos municípios não destinavam verbas suficientes para a implementação do programa municipal de erradicação do trabalho infantil, apesar da prioridade de políticas para a infância, consoante princípio da prioridade absoluta, consagrado na CRFB/88.

Foi constatado, ainda, pelo MPT, não haver, em boa parte dos municípios fiscalizados, a implementação de programas de qualificação profissional, a partir de convênios como SENAI, SENAR, SENAC e outras instituições para a profissionalização de adolescentes, o que dificulta o desenvolvimento dos contratos de aprendizagem para adolescentes já em idade de exercer esse tipo de trabalho nas condições previstas na lei.

A fiscalização do trabalho infantil realizada pelos municípios também se mostrou falha, eis que o órgão ministerial constatou a ausência de Posto de Fiscalização da DRT, bem como do Conselho Tutelar e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em grande parte dos municípios fiscalizados.

Dentre os municípios que apresentaram irregularidades no combate ao trabalho infantil, durante a fiscalização do *parquet*, podemos destacar os de Santa Luzia (Ofício nº 039/2004); Abaetetuba (TAC¹³⁵ nº 15.07.2002); Ananindeua (TAC nº02 de 2002); Capanema, Concórdia do Pará, Altamira, Capanema (Processo nº 2003100177-9,) Dom Eliseu (Processo nº 757-2008-116-08-00-9) São João Da Ponta (processo nº781312025080106, na Vara do trabalho de Castanhal), de Irituia (processo nº89.2001.0000, Afuá (Processo nº 673.2014.08.0002), dentre outros.

A fiscalização do Ministério Público do Trabalho constatou, ainda, a ausência de Programas visando à geração de trabalho e renda para as famílias necessitadas, assim como de profissionalização de jovens, tais como: Agente Jovem¹³⁶,

¹³⁵ Termo de Ajuste de conduta.

¹³⁶ O Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano é um programa do Governo Federal voltado a adolescentes de 15 a 17 anos, em situação de risco e vulnerabilidade social, que pertençam a famílias de baixa renda, isto é, com renda per capita de até meio salário mínimo, inscritas no CadÚnico. O Projeto tem por objetivo o desenvolvimento pessoal, social e comunitário dos jovens inscritos, para isso, proporciona a capacitação teórica e prática, com atividades que não configuram trabalho, mas que possibilitam a permanência do jovem no sistema de ensino preparando-os para futuras inserções no mercado de trabalho e para atuação na comunidade.

Sentinela¹³⁷, Roda Moinho¹³⁸, Programa de Qualificação e Requalificação Profissional, dentre outros, nos municípios pesquisados.

Os serviços necessários para o sucesso do PETI, como os de apoio de qualificação, de educação, de lazer e de cultura, não são encontrados em grande parte dos municípios do Pará, impedindo que o PETI realize o encaminhamento das crianças a esses serviços.

Outro problema na efetivação do PETI no Pará é o controle das condicionalidades, pois, segundo dados informados pelo Ministério da Educação no Fórum Nacional de Combate ao Trabalho Infantil, em 2013, apesar de as crianças inseridas no PETI apresentarem, de modo geral, 100% de frequência nas escolas, segundo os dados informados pelo CadÚnico, que atende ao PETI e ao Bolsa Família, essas mesmas crianças aparecem no sistema do Ministério da Educação como repetentes, com baixa frequência escolar ou, mesmo, como evadidas.

Essa dificuldade no controle das condicionalidades dificulta sobremaneira a retirada das crianças do trabalho infantil, pois o simples recebimento da bolsa financeira não é suficiente para o enfrentamento do problema, que necessita também do alcance das demais capacidades, como educação de qualidade e saúde, por exemplo.

Essa questão do controle das condicionalidades relaciona-se, até mesmo, à necessidade de qualificação e de sensibilização dos diversos profissionais envolvidos no combate ao trabalho infantil, pois, muitas vezes, funcionários de escolas fornecem atestados de frequência para crianças que não alcançam a frequência mínima exigida pelo PETI (85%) a seus familiares que a requerem, acreditando que estão ajudando aquelas famílias porque elas necessitam da bolsa. Na realidade, só estão contribuindo para a manutenção do trabalho infantil e para a continuidade na violação dos seus direitos, bem como para a repetição do ciclo de pobreza.

¹³⁷ Programa de Combate ao Abuso Sexual e Comercial de Crianças, Sentinela, é destinado ao atendimento social especializado de crianças e adolescentes que sofreram algum tipo de violência sexual. Tem como objetivo investir recursos em projetos de organizações governamentais ou não, que privilegiem, entre outros aspectos, o apoio psicossocial desses meninos e meninas e a mobilização da sociedade.

¹³⁸ Programa sócio-educativo, dirigido a crianças e adolescentes, em horário alternado com a escola regulamentar, em seu programa inclui: alimentação, formação moral, acompanhamento para estudo, oficinas de linguagem e raciocínio lógico, recreação e atividades esportivas.

Além das dificuldades de efetivação do novo PETI, no Pará, o seu redesenho também trouxe alguns pontos negativos quanto ao combate ao trabalho infantil.

O primeiro deles refere-se à extinção da jornada estendida, que era ofertada, diretamente, pelo PETI, que foi substituída pelo encaminhamento das crianças e dos adolescentes em situação de trabalho para os serviços de convivência, oferecidos, principalmente, pela rede CRAS e CREAS. Esse é um ponto de prejuízo ao combate ao trabalho infantil no estado do Pará, visto que, como a oferta de educação e de serviços de lazer e cultura não é suficiente nessa unidade federativa, a oferta direta pelo PETI era importante para manter as crianças fora desse tipo de tarefa, especialmente porque as atividades oferecidas no serviço de convivência não são voltadas, exclusivamente, para o trabalho infantil e não ocorrem em número de horas suficientes para manter a criança fora do trabalho infantil. A oferta direta de jornada estendida pelo PETI era, pois, uma grande vantagem do programa, a qual deveria ter sido fortalecida, com melhor estruturação e com um programa de fiscalização nacional, oferecida em todos os municípios, com monitores qualificados e contratados mediante concurso público, e não extinta.

Outro ponto falho no redesenho, que prejudica a erradicação do labor precoce no Pará, é a adesão não obrigatória ao PETI pelos municípios, na medida em que a proteção contra o trabalho infantil é direito fundamental de todos os cidadãos, devendo, portanto, ser efetivada, tanto pela federação, quanto pelos estados e municípios. Assim, a adesão ao Programa deveria ser regra obrigatória e não ficar a cargo dos diferentes gestores dos municípios, até porque a Constituição da República elegeu os direitos das crianças e dos adolescentes como prioritários, devendo as políticas públicas para a sua efetivação ter prioridade sobre as demais.

Ademais, o programa deveria prever uma punição ao ente da federação que não alcançasse, ou, ao menos, não comprovasse a realização de políticas públicas necessárias à erradicação do trabalho infantil. O corte do valor ofertado para o financiamento não é suficiente para pressionar os municípios à efetivação desses direitos sociais tão importantes às crianças e aos adolescentes. A falta de responsabilização do ente da federação é uma grande falha do Programa.

Outra falha do redesenho é a falta de uma política específica de qualificação e inserção profissionais das famílias envolvidas no Programa, para as quais só há, basicamente, a previsão de participação nas atividades da rede CRAS.

Uma medida que também seria de suma importância para o combate ao trabalho infantil seria o programa prever a prioridade para crianças envolvidas em trabalho infantil nas vagas ofertadas por outros programas, como o Mais Educação, eis que se encontram em comprovada situação de vulnerabilidade, o que deveria lhes conferir alguma vantagem no acesso a esses programas de jornada escolar estendida para se evitar que suas horas livres sejam ocupadas pelo trabalho infantil.

Por tudo isso, conclui-se que o redesenho do PETI, apesar de trazer vantagens, especialmente, a busca da intersectorialidade e a conscientização para o seu combate, as quais, vão ao encontro da perspectiva de alcance das capacidades pelos cidadãos, o Programa ainda apresenta muitas falhas para alcançar esse desiderato. O novo PETI não indica que alcançará a erradicação do trabalho infantil no Estado do Pará, o que só poderá ser efetivado com a implementação de um modelo de desenvolvimento que vise a melhores condições de vida para a população.

Para ser efetivo, o PETI necessita de uma ação conjunta dos gestores municipais e estaduais, de vagas para a inserção de crianças e de adolescentes em serviços de assistência social, de educação, de lazer; além de uma ação firme de fiscalização contra o trabalho infantil, de centros bem estruturados do sistema CREAS e CRAS e de um melhor apoio às famílias envolvidas no trabalho infantil.

Tudo isso conduz à conclusão de que o redesenho do PETI não permitirá o efetivo combate ao trabalho infantil no Pará.

No que tange, especificamente, à política de erradicação do trabalho infantil, é imprescindível a estruturação de um conjunto complexo de ações, desde estratégias de comunicação social para mudar a cultura de tolerância para com o trabalho infantil, até o apoio familiar para a garantia, não só de uma renda mínima, mas de acesso à qualificação e ao trabalho digno.

Essa política deve ser realizada juntamente com outras políticas que garantam oportunidades e melhorias nas condições de vida dos cidadãos. Deve, por conseguinte, ser pensada na perspectiva da proteção integral, da qual deriva a obrigação do Estado (pensado em todas as suas esferas: federal, estadual e municipal) em assegurar, de forma articulada:

- a) uma política de educação de qualidade, que promova a inclusão, a permanência e o sucesso escolar, respeitando a diversidade geográfica, cultural, de gênero, de raça e de etnia;
- b) uma política de saúde que garanta prioridade no atendimento, no acompanhamento e na reabilitação das crianças vítimas das doenças provocadas pelo trabalho precoce;
- c) uma política de cultura, esporte e lazer, voltada para o resgate do ser criança, com a estimulação e o desenvolvimento das habilidades físicas e intelectuais de crianças e adolescentes;
- d) uma política de trabalho, de geração de emprego e de renda, que promova a inclusão dos pais no mundo do trabalho, de forma digna, com a formação adequada, com os direitos trabalhistas garantidos e com uma estratégia de fiscalização direcionada à identificação da ocorrência de trabalho infantil;
- e) uma política de comunicação, com o objetivo de romper as questões culturais, as quais ajudam a sustentar a tolerância para com o trabalho infantil; que informe a sociedade sobre os seus males e ajude a criar uma cultura de direitos; e,
- f) uma política de assistência social, que promova a inclusão das crianças e de suas famílias nos serviços e programas sociais, bem como nas demais políticas públicas.

O desenvolvimento dos 5 eixos de atuação do PETI depende da ação conjunta dos entes da federação, os quais devem efetivar a prestação de serviços de qualidade, único meio de alcançar a efetivação dos direitos da população, inclusive os sociais. Se isso não ocorrer, o PETI não alcançará seu objetivo de erradicação do trabalho infantil, ao menos no estado do Pará, tornando-se, apenas, mais um programa de transferência de renda, que, apesar de proporcionar vantagens à população, não é suficiente para resolver o problema do trabalho infantil, que é multifacetado e não se relaciona, tão somente, à pobreza econômica, e sim ao alcance de reais oportunidades para as famílias e as crianças envolvidas, o que, como dito, envolve emprego seguro, educação de qualidade, assistência médica, condições de moradia digna e de transporte, dentre outros.

A erradicação do trabalho infantil e, até mesmo, o sucesso do PETI no Estado do Pará está condicionado à busca por esse ente da federação de um

modelo de desenvolvimento voltado à melhoria das condições de vida de sua população, modelo esse, aliás, que é previsto em nossa Constituição, mas que não foi efetivado nesse Estado. A melhoria ora defendida não é tão somente a melhoria de renda, pois, como demonstrado ao longo deste trabalho, esta não é a única causa do trabalho infantil.

Os objetivos a serem alcançados devem proporcionar o alcance das capacidades pelos cidadãos, nos moldes defendidos por Amartya Sen.

É preciso, portanto, que se eliminem as privações de liberdade, que incluem renda, preconceito, valores sociais de consumo, falta de acesso à educação e à moradia, e que se aumentem as capacidades para que, assim, as famílias não optem pelo trabalho precoce.

O exercício de liberdade individual, inclusive de se ver livre do trabalho precoce, é influenciado por condições habilitadoras (como saúde e educação básicas), para cada indivíduo poder desenvolver-se ou habilitar-se para o exercício da cidadania, que começa com uma infância longe do trabalho infantil.

A chave para a erradicação do trabalho infantil no estado do Pará, portanto, está na universalidade e na indivisibilidade dos direitos humanos: no alcance ao verdadeiro desenvolvimento, aquele voltado à população, que lhe proporcione uma vida realmente livre, repleta de oportunidades. Esse é objetivo a ser buscado pelo estado do Pará e o único capaz de conduzir a uma solução para a questão do trabalho infantil.

7 CONCLUSÃO

A infância é uma efêmera fase da vida, na qual o ser humano precisa de cuidados especiais para que possa se tornar, mais tarde, um adulto saudável.

Essa concepção, porém, é muito nova, remonta à modernidade, época em que a criança passou a ser reconhecida como um ser com necessidades especiais.

Esse entendimento sobre a infância foi o primeiro passo para que seus direitos fossem proclamados, seja em nível internacional, em diversos tratados, como a Convenção Sobre os Direitos da Criança, de 1989, seja em nível nacional, em diversas Constituições, como a da República Federativa do Brasil, que prevê, em seu artigo 227, uma série de direitos que compõem a doutrina da proteção integral à infância e à adolescência, dentre outros, o do não-trabalho precoce e a prioridade absoluta na elaboração de políticas pública, essenciais para a efetivação dos direitos sociais.

Ocorre, porém, que, como visto, apesar da previsão legal, a erradicação do trabalho infantil está longe de ser alcançada no estado do Pará. Os números levantados pelos IBGE, apesar de não revelarem a totalidade da exploração da mão de obra infantil, já demonstram a dimensão do problema, eis que esse é o único estado da federação que observou aumento no trabalho infantil na faixa de 10 a 14 anos, segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 2013.

Se o problema do trabalho infantil não está relacionado à ausência de leis que o coíbam, qual seria então o grande obstáculo ao alcance dos direitos das crianças e adolescentes no estado do Pará?

Ao longo deste trabalho pudemos constatar que o problema do trabalho infantil no Estado do Pará é multifacetado, envolvendo questões históricas, sociais e culturais, ligadas ao modelo de desenvolvimento implementado na região amazônica, que não privilegiou o alcance de melhores condições de vida à sua população, ao contrário, induziu a um crescimento abrupto e desordenado de suas cidades, difundindo, ainda, a ideia de que trabalhar é bom para crianças e adolescentes.

É certo que existem políticas de combate ao trabalho infantil no Pará, especialmente, de caráter nacional, como o PETI, que foi objeto de nosso estudo,

mas, como demonstrado, não é capaz de resolver o problema do trabalho infantil neste ente da federação.

O PETI possui pontos positivos na busca da erradicação ao trabalho precoce, como a intersectorialidade dos diversos entes da federação e o envolvimento da sociedade civil, mas, não há perspectivas de que alcance esse desiderato no Estado do Pará, eis que, para que seja uma política efetiva depende de uma interação como diversas outras que também o sejam, o que não corresponde à realidade no Estado, eis que muitos de seus municípios não oferecem condições mínimas para que o programa se efetive com sucesso.

Assim, por mais que o PETI preveja, como condicionalidade para o recebimento da bolsa que oferta, a frequência escolar, se as escolas não têm qualidade, não são atrativas às crianças, de pouco adiantará essa frequência para lhes garantir um futuro diferente.

O mesmo se aplica à jornada estendida, e à frequência aos cursos dos Centros do CRAS e do CREAS (quando esses existem no município): se a atividade ofertada não tem qualidade, seja por problemas de infraestrutura, seja pela descontinuidade dos programas ofertados pela constante rotatividade da mão de obra, contratada de maneira precária, não surtirá os efeitos esperados e o Programa se tornará mais um programa de transferência de renda, o que não logrará em efetivar a erradicação do trabalho infantil. Isso porque a decisão de submeter uma criança ao trabalho envolve não somente dificuldades financeiras, que, de certo é uma das suas causas, mas, sobretudo, a perspectiva de uma vida diferente, por meio do acesso às oportunidades (ou capacidades) que tornem essa vida possível.

O alcance da efetividade da erradicação trabalho precoce no estado do Pará exige ações múltiplas e a coordenação dos diversos setores da sociedade.

É necessária uma política de emprego voltada para a população: É necessário que as riquezas locais sejam utilizadas em benefício de seus próprios habitantes e não sirvam, apenas, a interesses externos.

É necessária uma ação permanente de conscientização não só das famílias sobre o trabalho infantil, mas, da população como um todo, para que não aceitem o trabalho infantil como uma maneira de a criança alcançar melhorias em sua condição de vida, pois, é certo, que, isso é tudo, o que o trabalho infantil não traz.

É preciso que toda a população esteja envolvida nas ações do governo e, também, nas empresas no sentido de combater ou de não se beneficiar do trabalho

precoce. Muitas ações podem ser implementadas nesse sentido, como a utilização de selos por empresas, comprovando que não utilizam matérias-primas oriundas da mão de obra infantil.

Ações de conscientização nas escolas, tanto dos alunos, quanto dos professores devem ser uma constante. Deve haver, ainda, a responsabilização dos agentes públicos que não realizarem políticas públicas para o combate ao trabalho infantil e para o alcance dos direitos de suas crianças, como um todo, eis que políticas públicas para crianças e adolescentes têm prioridade absoluta.

É preciso, ainda, assegurar a melhoria dos meios de transportes para as crianças terem acesso às escolas; é preciso, mais que tudo, que o desenvolvimento realizado no estado do Pará deixe de se voltar para fora e passe a se voltar para sua gente e para suas crianças.

Muitas medidas são necessárias, mas o sucesso no combate ao trabalho infantil no estado do Pará pode ser alcançado, eis que há todo um aparato normativo possibilitando a realização de políticas públicas em prol das crianças e adolescentes, o que foi demonstrado pelo município de Benevides que, ao melhorar suas escolas e realizar parcerias com empresas locais, teve grande sucesso no combate ao trabalho infantil.

A melhoria da qualidade de vida está diretamente relacionada ao sucesso do combate ao trabalho infantil; ela deve ser o norte a ser seguido pelo poder público para o combate a esse tipo de trabalho: a busca constante da melhoria das condições de vida de sua população, sempre somada à conscientização e à divulgação dos malefícios do trabalho infantil, em curto, em médio e em longo prazo.

O momento é propício para a discussão e para a efetivação de mudanças. A Amazônia é observada pelo mundo todo, os pleitos de sua população são ouvidos, suas riquezas naturais são pujantes, basta organização de toda essa força para que a vida de nossas crianças tome um rumo diferente.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Daiane Moura de; GERVASONI, Tassia A. Direitos Humanos: fundamentação e efetivação: uma análise crítica dos sistemas Internacional e Interamericano de proteção aos Direitos Humanos. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 5, n. 3, maio/ago. 2013.
- ALMEIDA NETO, Honor de. **Trabalho infantil na terceira revolução industrial**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.
- ALVES, Rejane de Barros Meireles. **Atuação do MPT no combate ao trabalho infantil no Pará**: depoimento. 20 jun. 2014, Belém. Entrevista concedida a Marcella Regina Gruppi Rodrigues.
- ANTUNES, Ricardo. O trabalho e seus sentidos. **Revista Debate & Sociedade**, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 5-13, 2011.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 11. ed. Forense: Rio de Janeiro, 2013.
- ARIÉS, Philippe. **A história social da infância**. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2012.
- BARBIERI, Alisson. Mobilidade populacional e urbanização na Amazônia: elementos teóricos para uma discussão. In: RIVERO, Sérgio (Org.). **Amazônias do Século XXI**. Belém: EdUFPA, 2008.
- BARBOSA, Maria Carmen Silveira. **Por amor & por força**: rotinas na educação infantil. 288 f. 2000. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2000.
- BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de direito do trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTR, 2008.
- BARROS, R.; MENDONÇA, R.; VELAZCO, T. Is Poverty The Main Cause of Child Work in Brazil?. **Economia Brasileira em Perspectiva**, Rio de Janeiro, n. 3, p. 537-563, 1996.
- BARROSO, Luis Roberto. **Constituição, democracia e supremacia judicial**: direito e política no Brasil contemporâneo. As novas faces do ativismo judicial. Salvador: Juspodivm, 2013.
- BARROSO, Luis Roberto; BARCELLOS, Ana Paula et al. **A Nova interpretação constitucional**: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BATISTA, Natalia N. F.; CACCIAMALI, Maria Cristina. **Migração familiar, trabalho infantil e ciclo intergeracional da pobreza no estado de São Paulo**. 117 f. 2005. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-01022007-110404/en.php>>. Acesso em: 5 nov. 2014.

BECKER, Bertha K. Fronteira e Urbanização Repensadas. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 47, p. 3-4, jul./dez. 1985.

_____. A Amazônia e a política ambiental brasileira. In: SANTOS, Milton et al. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

_____. A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

_____. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

_____. Dinâmica urbana na Amazônia. In: DINIZ, Clélio C.; LEMOS, Mauro Borges (Org.). **Economia e Território**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

_____. **Especificidade do Urbano na Amazônia**. Mimeo. Brasília: MMA/SCA, 1997.

_____. **Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BERNARTT, Roseane M. A Infância a partir de um olhar sócio-histórico. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - EDUCERE, 9., ENCONTRO SUL BRASILEIRO DE PSICOPEDAGOGIA, 3., **Anais...** Curitiba: PUC, 2009.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Nunes Siqueira; TONETTI, Felipe Laurini. Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, constituição e responsabilidade social das empresas. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 5, n. 3, 2013.

BEZERRA, Eron. **Amazônia, esse mundo à parte**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2010.

BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS. **Carta da ONU**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br>>. Acesso em: 3 jan. 2014.

BILDER, Richard B. An overview of international human rights law. In: HANNUM, Hurst (Org.). **Guide to international human rights practice**. 2. ed. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992. p. 3-5.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

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

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, constituição e responsabilidade social das empresas. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 5, n. 3, 2013.

_____. **Juízo de Ponderação Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. 38. ed. São Paulo: LTR, 2011.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. 45. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. Cadastramento Único do Governo Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 jul. 2001.

_____. Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002. Programa Auxílio-Gás. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 jan. 2002.

_____. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 set. 2004.

_____. Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008. Regulamenta os artigos 3º, alínea “d”, e 4º da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação. **Diário oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, n. 112, p. 1, 16 jun. 2008.

_____. Decreto nº 17.943-a de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. **Diário oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 dez. 1927. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm>. Acesso em: 20 set. 2014.

_____. Decreto nº 86.029, de 27 de maio de 1981. Dispõe sobre a criação do Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (POLONOROESTE). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília (DF), 27 maio 1981. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=126644>>. Acesso em: 30 abr. 2013.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-85)**. Brasília: Presidência da República, 1979.

_____. Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Programa Bolsa Família. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 jan. 2004.

_____. Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Programa Nacional de Renda. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 24 jan. 2001.

_____. Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003. Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAAL "Cartão Alimentação". **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 jun. 2001.

_____. Lei nº 12.435 de 6 de julho 2011. Nova lei da SUAS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 jul. 2011.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. LOA. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 de dez. 1998.

_____. Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000. LOA. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 2000.

_____. Ministério da Previdência Social e Combate à Fome. **Política nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MPS, 2004.

_____. Ministério da Educação. Portaria MPAS/SAS n.º 458 de 4 de outubro de 2001. Regulamenta o PETI. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 out. 2011.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social Secretaria de Estado de Assistência Social. Portaria n. 458, de 4 de outubro de 2001. Estabelece diretrizes e normas do Programa de erradicação do Trabalho Infantil- PETI. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 out. 2002.

_____. Ministério da Previdência Social. Lei n. 8742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Organização da Assistência social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 dez. 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Condicionais**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionais>>. Acesso em: 16 jul. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Relatório de condicionais – 1º semestre de 2010**. Brasília, 2007. 58 p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Relatório de condicionais – 1º semestre de 2010**. Brasília, 2007. 33 p.

_____. **Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador**. 2. ed. (2011-2015). Brasília: Ministério do Trabalho e emprego, 2010.

_____. **Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente**. Brasília, Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria de Inspeção do Trabalho, 2004.

_____. **Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador**. Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador / Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil. 2. ed. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2011.

_____. Portaria nº 458, de 4 de outubro de 2001. Estabelece Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 out. 2001.

_____. Resolução nº 08 de 18 de abril de 2013- Dispõe sobre 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 abr. 2013.

BRITO, Liane do Socorro Bastos. Transformações espaciais no planejamento do desenvolvimento: o virtual e o real nas terras do estado do Amapá. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL, Belém. **Anais...** Belém: NAEA - Universidade Federal do Pará, 2008. Disponível em:
<<http://www.naea.ufpa.br/siteNaea35/anais/html/geraCapa/FINAL/GT11-255-1229-20081125201354.pdf>> Acesso em: 8 jun. 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUENASTAREAS. **Varreter marginal de la selva**. Disponível em:
<<http://www.buenastareas.com/ensayos/CarreteraMarginalDeLaSelva/4304335.html>> Acesso em: 3 jul. 2014.

CACCIAMALI, M. C.; TATEI, F.; BATISTA, N. F. Impactos do programa bolsa família federal sobre o trabalho infantil e frequência escolar. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 269-301, maio/ago. 2010.

CACCIAMALI, M. C.; BRAGA, T. Políticas e ações para o combate ao trabalho infantil. In: CACCIAMALI, M. C.; CHAHAD, J. P. (Org.). **Mercado de trabalho no Brasil**: novas práticas trabalhistas, negociações coletivas e direitos fundamentais do trabalho. São Paulo: LTR, 2003.

CAMPOS, Marco Antonio Lopes. **Proposições jurídicas**: fonte de proteção social do trabalho infantil. São Paulo: LTR, 2012.

CARDOSO, E.; SOUZA, A. P. **The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil**. Working Papers. [s. l.]: Department of Economics, Vanderbilt University, 2004.

CERVINI, R; BURGER, F. **O menino trabalhador no Brasil: o trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80**. São Paulo: Cortez, 1996.
CEZAR, Freitas de Marcos; MOYSÉS JUNIOR, Kuhlmann (Org.). **Os Intelectuais na história da infância**. São Paulo: Cortez, 2002.

CHAIB, Julia et al. **Trabalho Infantil: 3,5 milhões de explorados**. 9 out. 2013. Disponível em: <<http://crisovam.org.br/portal3/jimtawl-section/infancia-e-juventude/5634-trabalho-infantil-35-milhoes-de-explorados-.html>>. Acesso em: 3 dez. 2013.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: EdUNESP, 2004.

CIPOLA, A. **O Trabalho infantil**. São Paulo: Publifolha, 2001.

CONRAD, H. M. **O desafio de ser pré-escola: As idéias de Friedrich Froebel e o início da educação infantil no Brasil**. 140 f. 2000. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2000.

CORRÊA, Claudia Peçanha; GOMES, Raquel Salinas. **Trabalho infantil as diversas faces de uma realidade**. Petrópolis: Viana e Mosley, 2003.

COSTA, Francisco de Assis. Decodificando Economias Locais: Estrutura e Dinâmica do Sudeste Paraense, uma Região Crítica da Amazônia. In: RIVERO, Sérgio; JAYME JR., Frederico G. **As Amazônia do Século XXI**. Belém: EdUFPA, 2008, p. 175-230.

CURY, Munir. **Estatuto da Criança e do adolescente comentado: comentários Jurídicos e Sociais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

DEL PRIORE, Mari. O cotidiano da criança livre no Brasil entre a Colônia e o Império. In: DEL PRIORE, Mari (Org.). **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2008.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Pesquisa de emprego e desemprego**. 2014. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analiseped/ped.html>>. Acesso em: 5 jun. 2014.

DIAS, J. C.; ARAÚJO, G. **O trabalho infantil no Brasil com foco na região Norte: Uma leitura a partir de microdados do censo demográfico de 2010**. Relatório Final à consultoria prestada ao IPETI. Brasília: [s. n.], 2013.

DICIONARIO DE LATIM. **Verbete: Uti possidetis**. Disponível em: <<http://www.dicionariodelatim.com.br/uti-possidetis/>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

DIMOULIS, Dimitri. **Manual de Introdução ao Estudo do Direito: definição e conceitos básicos, norma jurídica.** 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DOURADO, A; FERNANDEZ, C. **Uma historia da criança brasileira.** Recife: CENDHEC, 1999.

DURKHEIM, Emile. **A evolução pedagógica.** Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.

DUTRA, Maria Zuila Lima. **Meninas Domésticas infâncias destruídas: legislação e realidade social.** São Paulo: LTR, 2007.

ENCYCLPEDIA FARLEX. **Verbetes:** Proletarii. 2014. Disponível em: <<http://encyclopedia.farlex.com/Proletarii>>. Acesso em: 3 fev. 2013.

FERREIRA, E. R. Estado e administração colonial: a vila de Mazagão. In: MARIN, R. A. **A escrita da história paraense.** Belém: NAEA/UFPA, 1998.

FIGUEIREDO, Aldin Moura de. Memórias da Infância na Amazônia. In: DEL PRIORI, Mary (Org.). **História das crianças o Brasil.** São Paulo: Contexto, 1999.

FONSECA, Ricardo Tadeu Marques. **A idade mínima para o trabalho: proteção ou desamparo?** Disponível em: <<http://www.abmp.org.br/textos/87.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2011.

FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL – FNPETI. **O trabalho infantil doméstico no Brasil, avaliação a partir dos microdados da pnad/ibge (2008-2011).** Brasília: FNPETI, 2013.

FRANÇA, Philip Gil. Objetivos fundamentais da república, escolhas públicas e políticas públicas: caminhos de concretização dos benefícios sociais constitucionais. In: COSTA, Marli Marlene Moraes; OLIVEIRA, Danielli Candido. **Direitos Sociais e Políticas Públicas I.** Funjab. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/unicuritiba/livro.php?gt=84>>. Acesso em: 9 jan. 2014.

FREITAS, R. Juliana. Direito ao desenvolvimento à luz do sistema jurídico brasileiro. In: DIAS, Jean Carlos; SIMÕES, Sandro Alex de Souza. **Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento.** Belém: Método, 2013.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **Acesso, permanência, aprendizagem e conclusão da educação básica na idade certa:** Direito de todas e de cada uma das crianças e dos adolescentes. Brasília: Unicef, 2012.

_____. **Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.** Brasília: Unicef, 2004.

_____. **Perguntas frequentes.** 2012. Disponível em: <<http://www.unicef.org/brazil/pt/faq.html>> Acesso em: 3 jul. 2014.

GADELHA, Regina Maria A. Fonseca. Conquista e ocupação da Amazônia: a fronteira Norte do Brasil. **Estud. Av.**, São Paulo, v. 16, n. 45, 2002.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole**: o que a globalização está fazendo de nós. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GOTTI, Alessandra. **Direitos Sociais**: eficácia e acionabilidade à luz da Constituição de 1988. Curitiba: Juruá, 2004.

_____. **Direitos sociais**: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Trabalho infantil e direitos humanos**: Homenagem a Oris de Oliveira. São Paulo: LTF, 2005.

GRUNSPUN, Haim. **O trabalho de crianças e adolescentes**. São Paulo: LTR, 2000.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares. **Perfil do trabalho decente no Brasil**: um olhar sobre as Unidades da Federação. Brasília: OIT, 2012. 400 p.

HAESBAERT, R. **O Mito da desterritorialização**: do fim dos territórios multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HERKENHOFF & PRATES. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Estudo Qualitativo para Avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/PETI%20Quali_dezembro_2009.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2011.

HOGWOOD, Brian W.; GUNN, Lewis A. **The policy orientation**. Srathcycled: Center for the study of public policy, University of Srathcycled, 1981.

HUDSON. **Instituto Hudson**. Disponível em: <<http://www.hudson.org/>> Acesso em: 5 maio 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Atlas do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

_____. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2012**: síntese dos indicadores. Disponível em: <http://www1.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/conjuntura/informativo_economico/2013/2013>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílios**: síntese de indicadores. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008**. Indicadores sociais. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: micro dados. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: micro dados. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: micro dados. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: micro dados. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: micro dados. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

_____. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílios**: micro dados. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios**: população. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40>. Acesso em: 30 jun. 2014.

_____. **Pesquisa nacional de saneamento básico**: 2008 - Abastecimento de Água - Número de municípios com rede de distribuição de água - Condição de atendimento - Água sem tratamento, 2007. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=150520&idtema=20&search=para%7Coeiras-do-para%7Cpesquisa-nacional-de-saneamento-basico-2008>>. Acesso em: 3 dez. 2014.

_____. **Produto Interno Bruto a preços correntes e Produto Interno Bruto per capita segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e os municípios - 2005-2009**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2005_2009/tabelas_pdf/tab01.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2014.

_____. **Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 2000/2060**: Revisão 2013. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. **Projeção da população das Unidades da Federação por sexo e idade para o período 2000/2030**: Revisão 2013. 2013. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

INSTITUTO DE TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS - HERKENHOFF & PRATES. **Estudo Qualitativo para Avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)**. 2009. Disponível em: <<http://www.aplicacoes.mds.gov.br>>. Acesso em: 29 jan. 2015.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, medidas e aplicações. Campinas: PUC, 2004.

JATENE, Simão Robison. **A meia vida da criança na Amazônia**. Belém: UNAMAZ, UFPA, 1993.

KASSOUF, A. L. (Coord.). **O Perfil do trabalho infantil no Brasil, por regiões e ramos de atividades**. Brasília: OIT, 2004.

KOURY, Suzy Cavalcante. **Meio Ambiente e Condições de Trabalho na Amazônia Oriental**: Uma análise sobre as relações de Trabalho na Mineração. Rio de Janeiro: Lexmagister, 2014. Disponível em: <<http://www.institutopeabiru.files.wordpress.com/2014/11/artigo-revista-tst.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2015.

LEVISON, D. et al. Implications of intermittent employment for child labor estimates. In: Psc Research Report. **Population Studies Center**. Michigan: University of Michigan, 2003.

LIBERATI, Wilson Donizeti; DIAS, Fabio Nuller Dutra. **Trabalho infantil e direitos humanos**. São Paulo: Malheiros, 2005.

LIMA, Miguel Alves. **O direito da criança e do adolescente**: fundamentos para uma abordagem principiológica. 2001. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

LIRA, Adriana. **Fundos que promove ação de combate à exploração do trabalho infantil**. Belém: Prefeitura de Belém, 2013. Disponível em: <<http://ww3.belem.pa.gov.br/www/?p=8549>>. Acesso em: 30 mar. 2012.

LOUREIRO, V. I. Amazônia: uma história de perdas e danos, um futuro a (re) construir. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 16, n. 45, 2002.

MARQUES, Rafael Dias. Trabalho Infantil: atualidades e perspectivas. In: MIESSA, Élisson; CORREIA, Henrique (Coord.). **Estudos Aprofundados MPT**: Ministério público do trabalho. Salvador: Juspodivm, 2012.

MARQUES, Rafael. **O combate ao trabalho infantil no estado do Pará**: depoimento. 3 maio 2014. Belém. Entrevista concedida a Marcella Regina Gruppi Rodrigues.

MARTINS, Adalberto. **A proteção constitucional ao trabalho da criança e do adolescente**. São Paulo: LTR, 2002.

MAUAD, Ana M. A vida das crianças de elite durante o Império. In: DEL PRIORE, Mari (Org.). **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2008.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito Internacional Público: Tratados e Convenções**. 5. ed. [S. l.]: Renovar, 1997.

MELO, R. M. S.; DUARTE, G. B. Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: o caso da agricultura familiar no Nordeste do Brasil. **Revista Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 48, n. 3, 2010.

MENDONÇA, Suely. **A atuação da assistência social no combate ao trabalho infantil no estado do Pará**: depoimento. 3 maio 2014. Belém. Entrevista concedida a Marcella Regina Gruppi Rodrigues.

_____. **Programa Mais Educação**. 2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=16690&Itemid=1115> Acesso em: 4 ago. 2012.

_____. **Relatório sobre a exploração do trabalho de crianças e adolescentes**. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividadeslegislativas/comissoes/comissoespermanentess/cdhm/relatorios/exploracaocrianças.html>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

_____. **República Federativa do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79)**. Brasília: Presidência da República, 1974.

_____. Portaria n.º 666, de 28 de dezembro de 2005. Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 dez. 2005.

MITSCHEIN, Thomas A. (Org.). **Crescimento, pobreza e violência em Belém**. Belém: Numa/UFGPA, 2006.

_____. **Desenvolvimento local e associativismo empreendedor no Pará**: um desafio político. Belém: Numa/UFGPA, 2008.

MONNERAT, G. I.; SENNA, M. C. **Da seguridade Social à Intersectorialidade**: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. Florianópolis: [s. n.], 2011.

_____. Seguridade social no Brasil: dilemas e desafios. In: MOROSINI, M. V.; REIS, J. R. D. **Sociedade, Estado e direito à saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007.

MONTAIGNE, Michel de. Do pedantismo & da educação das crianças. In: **Os Pensadores**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

MONTEIRO, D. A. A.; FERREIRA, M. A. M.; TEIXEIRA, K. M. D. **Impactos Socioeconômicos da Política Pública de Garantia de Renda Mínima**: Estudo de Caso do PGRM. Viçosa: Oikos, 2009.

MOURA, Blenda Cunha. **Intrigas Coloniais: a trajetória do Bispo João de São José Queirós (1711-1763)**. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2009.

MOURÃO, L.; MACEDO, A. D. J. **Programa Bolsa Família: uma análise do programa de transferência de renda brasileiro**. 2011. Disponível em: <<http://factsreports.revues.org/1319>>. Acesso em: 19 jul. 2013.

MOVIMENTO DA REPÚBLICA DE EMAÚS; CENTRO DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Relatório de pesquisa: Levantamento da situação de trabalho infanto-juvenil em escolas de Belém-PA**. Belém: CEDECA, Universidade Federal do Pará, 2009.

MÜLLER, Veronica Regina. **Histórias de Crianças e Infâncias: registros, narrativas e vida privada**. Petrópolis: Vozes, 2007.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **A puerta cerrada: trabajo infantil doméstico**. Disponível em: <http://White.oit.org.pe/ipecc/documentos/folleto_apuertacerrada.pdf>. Acesso em: 29 out. 2012.

_____. **Convenção 138: Idade mínima para admissão em emprego**. Genebra: OIT, 1973. Disponível em: <<http://oit.org.br>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

_____. **Convenção 182: convenção sobre a proibição e ação imediata para Erradicação das piores formas de trabalho infantil**. Genebra: OIT, 1999. Disponível em: <<http://http://oit.org.br>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

_____. **Dia mundial de combate ao trabalho infantil**. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/content/catavento-e-cartao-vermelho-no-dia-mundial-de-combate-ao-trabalho-infantil>>. Acesso em: 3 mar. 2012.

_____. **Estatística e Inquéritos Metodológicos do Trabalho Infantil**. Resumo do trabalho recente da OIT: Trabalho Infantil. Disponível em: <<http://www.oit.org.public/portugue/bureau>>. Acesso em: 3 jul. 2012.

_____. **Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015**. Disponível em: <<http://www.oitamericas2006.org>>. Acesso em: 6 jul. 2014.

PARADA, Eugenio L. Política e Políticas Públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. **Direito da Criança e do Adolescente e Tutela Jurisdicional Diferenciada**. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2005.

_____. **Direito da criança e do adolescente e tutela jurisdicional diferenciada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. Direitos e interesses e sua proteção jurisdicional. In: MILARÉ, Édís et al. **Ação civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

_____. Educação, Direito e Cidadania. In: ABMP. **Cadernos de Direito da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Malheiros, 1995.

PEDREIRA, Lúcia Álvares. **Peti: de(sen)volvendo a infância perdida?**. 155 f. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação e Contemporaneidade) - Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2006.

PEREZ, Viviane Matos Gonzáles. **Regulação do trabalho adolescente: uma abordagem a partir dos direitos fundamentais**. Curitiba: Juruá, 2008.

PESSOA, Alba Barbosa. **Infância e Trabalho: Dimensões do Trabalho Infantil na Cidade de Manaus (1890-1920)**. 180 f. 2010. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal do Amazonas, Amazonas, 2010.

PIAUIENSES em extrema pobreza cresce pela 1ª vez e chega a 290 mil, diz Ipea. **Cidade Verde**. 5 nov. 2014. Disponível em: <<http://cidadeverde.com/piauienses-em-extrema-pobreza-cresce-pela-1-vez-e-chega-a-290-mil-diz-ipea-177798>>. Acesso em: 5 fev. 2015.

PINHO, Daniella Ribeiro de. A valorização do trabalho humano como pilar do Estado Democrático de Direito. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 16, n. 2780, 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18466>>. Acesso em: 29 jun. 2014.

PIOVESAN, Flávia. Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

_____. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. **Temas de Direito Humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PIRES, Nara Suzana Stairn; PES, João Hélio Ferreira. O direito internacional dos direitos humanos como condicionante para a consolidação de um estado constitucional cooperativo brasileiro. In: GUIMARÃES, Antonio Marcio da Cunha; LEISTER, Margareth Anne (Coord.). **Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Conpedi. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/unicuritiba/livro.php?gt=136>>. Acesso em: 9 jan. 2014.

PORTAL AMAZONIA. **Sustentabilidade**. Disponível em: <<http://www.portalamazonia.com.br>>. Acesso em: 3 maio 2014.

PORTO, Cristina; HUZAK, Iolanda; AZEVEDO, Jô. **O trabalho infantil: o difícil sonho de ser criança**. São Paulo: Ática, 2011.

POSTMAN, Neil. **O desaparecimento da infância**. Rio de Janeiro: Graphia, 1999.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas de desenvolvimento humano para o Brasil 2013**. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.com.br>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

PROTOCOLO DE KYOTO. **Protocolo de Kyoto**. 2013. Disponível em: <<http://protocolo-de-kyoto.info/>>. Acesso em: 6 maio 2014.

RAMOS, Fábio P. A história trágico-marítima das crianças nas embarcações Portuguesas do século XVI. In: DEL PRIORE, Mari (Org.). **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2008.

REFKALESKY, Violeta L. **A Amazônia no século XXI: Novas formas de Desenvolvimento**. São Paulo: Empório do livro, 2009.

REZEK, J. F. **Direito Internacional Público: Curso Elementar**. 10. ed. [S. l.]: Saraiva, 2007.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: a evolução e o sentido do Brasil**. São Paulo: Cia das letras, 1995a.

_____. **O Brasil como problema**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995b.

RIVERO, Sérgio (Org.). **As Amazônias do Século XXI**. Belém: EDUFPA, 2008.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROUSSEAU, J. J. **Emílio ou da educação**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

RUA, Maria Das Graças. **Avaliação da Integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ao Programa Bolsa-Família (PBF)**. FNPETI. 2007. Disponível em: <http://www.fnpeti.org.br/publicacoes/arquivosdaspUBLICACOES/Final%20integracao_petis.pdf>. Acesso em: 22 out. 2014.

SALLES, Vicente. **O negro no Pará, sob o regime da escravidão**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Universidade Federal do Pará, 1971.

SANTOS, F.C. **A redução do trabalho infantil e o aumento da frequência escolar na década de 90 no Brasil**. 130 f. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. p. 130.

SANTOS, Roberto A. (Org.). **A Amazônia perante o direito**. Belém: EdUFPA, 1995.

_____. **História econômica da Amazônia**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SARMENTO, Manuel Jacinto. **As culturas da infância nas encruzilhadas da 2ª modernidade**. Disponível em: <<http://proferlaotrabalhosalunos.pbworks.com/f/AS+CULTURAS+DA+INFANCIA+NA+ENCRUZILHADA+DA+SEGUNDA+MODERNIDADE..pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2013.

SCARANO, Julita. Criança esquecida de Minas Gerais. In: DEL PRIORE, Mari (Org.). **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2008.

SCHEINKMAN, J. A. **Bolsa-Família e Pobreza**. São Paulo: Folha de São Paulo, 2005.

SCHMINK, Marianne. **Conflitos sociais e a formação da Amazônia**. Belém: EdUFPA, 2012.

SCHNEIDER, Sérgio. **Agricultura e trabalho infantil**: uma apreciação crítica do estudo da OIT. Porto alegre: Instituto de formação Sindical Irmão Miguel, 2005.

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

SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. São Paulo: Record, 2001.

_____. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

_____. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SERRA, Maurício Aguiar Serra. Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 2, p. 107-131, jul./dez. 2004.

SILVA, I. C. A. L. S. **A construção da noção de cidadania infantil no Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. 122 f. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2007.

SILVA, Maria Beatriz Nizza da. **Cultura no Brasil Colônia**. Petrópolis: Vozes, 1981.

SIMONIAN, Ligia, T. L. Políticas Públicas, desenvolvimento sustentável e Recursos Naturais em áreas de reserva na Amazônia brasileira. In: COELHO, Maria Célia Nunes; MATHIAS, Armin. **Políticas Públicas e desenvolvimento local na Amazônia**: uma agenda de debate. Belém: UFPA/ NAEA, 2005.

SOUZA, J. **A efetividade do direito das crianças e do adolescente**. São Paulo: Pillares, 2008.

SOUZA, M. Amazônia e modernidade. **Estudos Avançados-USP**, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 31-36, 2002.

SOUZA, M. O Território: sobre espaço, poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO et al. (Org.). **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

SOUZA, Solange Jobim; PEREIRA, Rita Marisa. **Infância, conhecimento e contemporaneidade**. 2003. Disponível em: <<http://www.educacaoonline.pro.br>>. Acesso em: 2 dez. 2013.

SUBCOMISSÃO DE REVISÃO DO PLANO NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL. **Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador (2011-2015)**. Disponível em: <http://www3.mte.gov.br/trab_infantil/conaeti.asp>. Acesso em: 4 maio 2013.

SUPLICY, E. M. **Desigualdade Reexaminada**. São Paulo: Record, 2001.

_____. **Renda de Cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

TEISSERENC, Pierre (Org.). **A coletividade locais e desenvolvimento territorial na Amazônia**. Belém: NUMA/UFPA, 2008.

TELEFÔNICA. Trabalho Infantil e Adolescente: Impacto Econômico e os Desafios para a Inserção de Jovens no Mercado de Trabalho no Cone Sul. In: ENCONTRO SOBRE O INTERNACIONAL TRABALHO INFANTIL, 4., São Paulo. **Anais...** São Paulo: Redlacti, 2013. Disponível em: <<http://redlacti.com/resources/Estudosocioeconomicotraba.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2014.

TILLY, C. Globalization Threatens Labor's Rights. Plus responses from Immanuel Wallerstein, Aristide Zolberg, Eric Hobsbawm, and Lourdes Beneria; followed by Tilly's Reply. **International Labor and Working Class History**, New York, n. XLVII, p. 01-55, 1995b.

_____. **Macrosociology, Past and Future. Newsletter of the Comparative & Historical Sociology Section of the American Sociological Association**, New York, v. 8, n. 1-2, p. 1-4, 1995a.

TRATA BRASIL. **Ranking do Saneamento**. 2008. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento>>. Acesso em: 22 jun. 2014.

UNICEF. **Situação Mundial da Infância 2007: Mulheres e crianças- o duplo dividendo da igualdade de gênero**. New York: UNICEF, 2006.

_____. **Situação Mundial da infância**. 2012. Disponível em: <<http://www.unicef.org/sowc2012>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

SÁ, Sallette Marinho. **Conselho tutelar: enfrentamento à violência física doméstica**. Franca, 2001. 235 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social da Universidade Estadual Paulista, UNESP, 2001.

VALLE, Paulo. O que é tipografia? **Dicas gráficas do Cardquali**. 24. fev. 2012. Disponível em: <www.cardquali.com/e-tipografia>. Acesso em: 22 nov. 2014.

VELHO, Otávio. **Capitalismo autoritário e campesinato**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

VENANCIO, Renato Pinto. **Famílias abandonadas**: assistência à criança de camadas populares no Rio de Janeiro e em Salvador- séculos XVIII e XIX. Campinas: Papyrus, 1999.

VERNOSE, J. R. P. **Trabalho Infantil no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

VIANNA, Maria Lúcia T. Werneck; SILVA, Beatriz Azeredo da. Interpretação e Avaliação da Política Social no Brasil: uma bibliografia comentada. In: **A Política Social em tempo de Crise**: articulação institucional e descentralização. Brasília: [s. n.], 1989.

WEBER, Max. **A ética protestante e o “espírito do capitalismo”**. 12. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

WEHLING, Arno. **Direito e justiça no Brasil colonial**: o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro (1751-1808). Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ANEXOS

ANEXO A - NÚMERO ESCOLAS PARTICIPANTES DO MAIS EDUCAÇÃO EM 2013

Programa Mais Educação - Escolas participantes em 2013

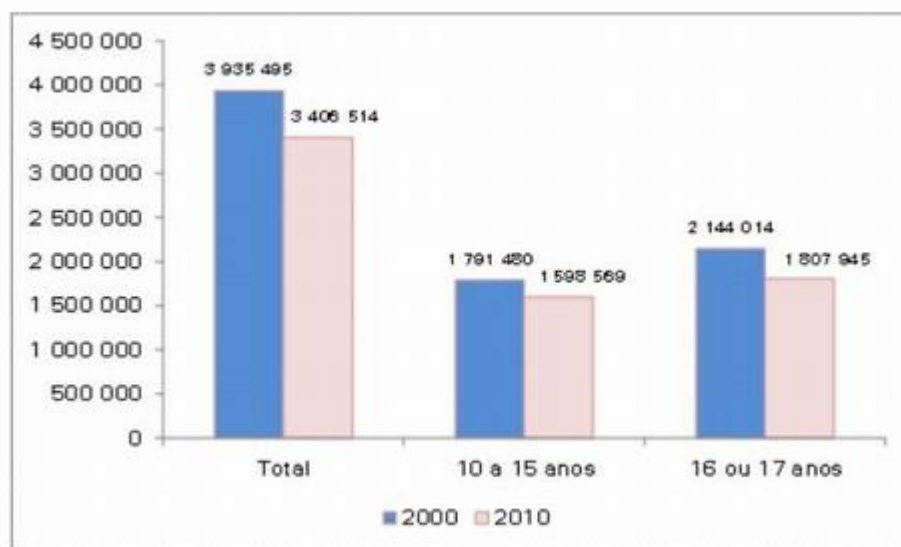
Estados	Total de escolas	Escolas Maioria PBF*		Estados	Total de escolas	Escolas Maioria PBF*	
		Quant.	% do total			Quant.	% do total
Distrito Federal	224	13	5,8%	Alagoas	1.179	1.022	86,7%
Goiás	1.564	541	34,6%	Bahia	6.284	5.214	83,0%
Mato Grosso	850	313	36,8%	Ceará	3.660	3.309	90,4%
Mato Grosso do Sul	234	80	34,2%	Maranhão	4.218	3.749	88,9%
Centro-Oeste	2.872	947	33,0%	Paraíba	2.016	1.623	80,5%
Acre	315	179	56,8%	Pernambuco	3.495	2.889	82,7%
Amapá	304	136	44,7%	Piauí	1.844	1.630	88,4%
Amazonas	1.106	725	65,6%	Rio Grande do Norte	1.425	1.192	83,6%
Pará	3.905	2.964	75,9%	Sergipe	814	737	90,5%
Rondônia	442	173	39,1%	Nordeste	24.935	21.365	85,7%
Roraima	196	136	69,4%	Espírito Santo	741	245	33,1%
Tocantins	769	473	61,5%	Minas Gerais	3.520	2.002	56,9%
Norte	7.037	4.786	68,0%	Rio de Janeiro	2.927	931	31,8%
Paraná	1.491	470	31,5%	São Paulo	2.570	316	12,3%
Rio Grande do Sul	2.602	845	32,5%	Sudeste	9.758	3.494	35,8%
Santa Catarina	583	70	12,0%				
Sul	4.676	1.385	29,6%	Brasil	49.278	31.977	64,9%

(*) Escolas com maioria de alunos beneficiários do Programa Bolsa Família

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2014)

ANEXO B - CRIANÇAS OCUPADAS NO BRASIL DE 200 A 2010

Gráfico 1 - Pessoas de 10 a 17 anos de idade, ocupadas na semana de referência, por grupos de idade - Brasil - 2000/2010



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

ANEXO C – TABELAS

Tabela - Trabalho infantil região norte

2000	2010	Varição (em %)	2000	2010	Varição (em %)
53.087	45.953	-13,4	20,7	18,2	-12,0
7.059	11.238	59,2	11,4	13,8	20,7
366.232	378.994	3,5	14,7	13,7	-7,2
179.612	180.088	0,3	14,9	13,6	-8,6
42.098	30.305	-28,0	19,0	13,2	-30,6
61.887	82.572	33,4	11,4	13,1	15,3
3.935.495	3.406.514	-13,4	14,0	12,4	-11,7
15.135	16.514	9,1	14,0	12,1	-13,2
7.354	12.324	67,6	7,9	9,9	25,9

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010)

Tabela - Número e proporção de crianças e adolescentes que trabalham, segundo faixa etária (Região Norte – Ano 2010)

Unidades da Federação	Número de ocupados (em n ^{os} abs.)				Proporção de ocupados (em %)			
	10 a 13 anos	14 e 15 anos	16 e 17 anos	Total	10 a 13 anos	14 e 15 anos	16 e 17 anos	Total
Rondônia	11.352	12.812	21.789	45.953	9,2	19,3	34,5	18,2
Amazonas	27.563	21.878	33.130	82.572	8,5	13,9	22,3	13,1
Pará	55.240	49.557	75.291	180.088	8,3	14,7	23,6	13,6
Acre	5.861	4.240	6.414	16.514	8,2	12,7	20,5	12,1
Roraima	3.401	2.936	4.901	11.238	8,0	14,5	26,0	13,8
Tocantins	6.681	8.059	15.566	30.305	5,8	13,8	27,7	13,2
Amapá	3.517	3.113	5.693	12.324	5,6	9,9	18,8	9,9
Região Norte	113.615	102.595	162.784	378.994	8,1	14,6	24,4	13,7
Brasil	710.139	888.430	1.807.945	3.406.514	5,2	12,6	26,6	12,4

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010)

Tabela - Número e proporção de crianças e adolescentes que trabalham, segundo sexo – 10 a 17 anos (Região Norte 2010)

Unidades da Federação	Número de ocupados (em n ^{os} abs.)			Proporção de ocupados (em %)		
	Meninos	Meninas	Total	Meninos	Meninas	Total
Rondônia	28.918	17.036	45.953	22,5	13,8	18,2
Pará	112.321	67.767	180.088	16,7	10,4	13,6
Roraima	6.464	4.774	11.238	15,6	12,0	13,8
Tocantins	18.125	12.180	30.305	15,4	10,8	13,2
Amazonas	47.418	35.154	82.572	14,9	11,3	13,1
Acre	9.992	6.523	16.514	14,6	9,7	12,1
Amapá	7.292	5.032	12.324	11,7	8,1	9,9
Região Norte	230.530	148.465	378.994	16,4	10,9	13,7
Brasil	2.064.582	1.341.932	3.406.514	14,8	9,9	12,4

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010)

Tabela - Número e proporção de crianças e adolescentes que trabalham, segundo sexo – 10 a 17 anos (Região Norte – ano 2010)

Unidades da Federação	Número de ocupados (em n ^{os} abs.)			Proporção de ocupados (em %)		
	Meninos	Meninas	Total	Meninos	Meninas	Total
Rondônia	28.918	17.036	45.953	22,5	13,8	18,2
Pará	112.321	67.767	180.088	16,7	10,4	13,6
Roraima	6.464	4.774	11.238	15,6	12,0	13,8
Tocantins	18.125	12.180	30.305	15,4	10,8	13,2
Amazonas	47.418	35.154	82.572	14,9	11,3	13,1
Acre	9.992	6.523	16.514	14,6	9,7	12,1
Amapá	7.292	5.032	12.324	11,7	8,1	9,9
Região Norte	230.530	148.465	378.994	16,4	10,9	13,7
Brasil	2.064.582	1.341.932	3.406.514	14,8	9,9	12,4

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010)

Tabela - Número e proporção de crianças e adolescentes ocupados, segundo localização do domicílio – 10 a 17 anos (Região Norte 2010)

Unidades da Federação	Número de ocupados (em n ^{os} abs.)			Proporção de ocupados (em %)		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Rondônia	25.340	20.613	45.953	13,9	29,5	18,2
Acre	7.256	9.258	16.514	7,7	22,4	12,1
Amazonas	46.641	35.931	82.572	9,7	24,3	13,1
Roraima	6.467	4.771	11.238	10,6	23,1	13,8
Pará	82.224	97.864	180.088	9,5	21,3	13,6
Amapá	9.286	3.038	12.324	8,4	21,0	9,9
Tocantins	22.892	7.413	30.305	12,7	14,7	13,2
Região Norte	200.106	178.888	378.994	10,2	22,2	13,7
Brasil	2.350.835	1.055.679	3.406.514	10,5	20,8	12,4

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010)

ANEXO D – GRÁFICO DE HORAS TRABALHADAS NA REGIÃO NORTE DO BRASIL

Gráfico do número de horas trabalhadas (Região Norte - ano 2000-2010)

