



Universidade Federal da Paraíba

Centro de Ciências Humanas e Letras

Departamento de Psicologia

Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social

Núcleo de Pesquisas e Estudos sobre o Desenvolvimento da Infância e Adolescência

**O ENFRENTAMENTO AO TRABALHO PRECOCE
E O PAPEL DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO ESTADO DA PARAÍBA**

Denise Pereira dos Santos

João Pessoa - PB

2018

Denise Pereira dos Santos

**O ENFRENTAMENTO AO TRABALHO PRECOCE
E O PAPEL DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO ESTADO DA PARAÍBA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Psicologia Social da Universidade Federal da
Paraíba, sob a orientação da Prof^a Dr^a Maria de
Fátima Pereira Alberto, como requisito para a
obtenção do título de Doutora em Psicologia Social.

João Pessoa -PB

2018

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S237e Santos, Denise Pereira dos.

O enfrentamento ao trabalho precoce e o papel das políticas educacionais no estado da Paraíba / Denise Pereira Dos Santos. - João Pessoa, 2018.

325 f. : il.

Orientação: Maria de Fatima Pereira Alberto.

Tese (Doutorado) - UFPB/CCHLA.

1. trabalho precoce. 2. trabalho infantil. 3. políticas educacionais. 4. enfrentamento. I. Alberto, Maria de Fatima Pereira. II. Título.

UFPB/CCHLA

**O ENFRENTAMENTO AO TRABALHO PRECOCE
E O PAPEL DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO ESTADO DA PARAÍBA**

Denise Pereira dos Santos

Banca Avaliadora:



Profª Drª Maria de Fatima Pereira Alberto (UFPB – Orientadora)



Profº Drº Paulo César Zambroni de Souza (UFPB – Membro Interno)



Profº Drº Pablo de Sousa Seixas (UFRN- Membro Externo)



Profª Drª Tatiana de Lucena Torres (UFPB – Membro Interno)



Profª Drª Terçália Suassuna Vaz Lira (UEPB – Membro Externo)

João Pessoa – PB

2018

Às crianças e adolescentes trabalhadores.

A meus familiares e companheiros de luta, tanto da academia quanto
da prática profissional.

Agradecimentos

A Deus, que me dá força em todos os momentos.

A Prof^a Maria de Fatima Pereira Alberto. Presente que a vida me deu, exemplo de mulher, de professora, de força, coragem e determinação. Serei eternamente grata pelos quase 15 anos de orientação, de paciência, e acolhida, de compromisso. Será sempre minha orientadora e exemplo.

Aos meus pais, Lourdes e Cícero, que com sua luta, sacrifício e amor me permitiram chegar até aqui. Todo esse trabalho só faz sentido porque vocês existem. É por vocês e para vocês. À minhas irmãs Débora e Daniela, que sempre me dão força, apoiam e torcem pelo meu crescimento. Aos meus sobrinhos Erick, Lucas e Talita, que com seu jeito e seus modos de serem crianças e adolescentes mostram o que realmente vale nessa vida.

À Gustavo, meu namorado, que me acompanha desde o início deste curso de doutorado, que me escuta e entende as alegrias e agruras da vida acadêmica.

Aos amigos do NUPEDIA desses quase 15 anos, núcleo que me acolheu sempre e através do qual conheci tanta gente querida e rara. É muito bonito ver todos crescendo e fazendo diferença por aí. Às amigas da pós-graduação do NUPEDIA, que percorreram comigo todo esse caminho, mostrando que na academia também há amor e amizade: Manu, Tâmara, Erlayne e Cibele. Com vocês esse processo foi muito mais alegre e leve. Aos demais colegas da pós-graduação do NUPEDIA, de outrora e de agora: Leilane, Gabriela, Gabriel, Fernanda, Rebeca, Noêmia, Leonam, Hana, Letícia, Ana Clara, e especialmente a Ítalo, que em acompanhou em parte do trabalho de campo. Sou muito grata por todo auxílio e tudo o que pude aprender com vocês.

Ao Prof^o Dr^o Paulo Zambroni, que tive a honra de ser meu leitor desde o mestrado. Muito obrigada pela disponibilidade e contribuição nos meus trabalhos.

Ao Prof^o Dr^o Pablo Seixas, cujo conhecimento, leitura cuidadosa e contribuições foram essenciais para enriquecer meu trabalho. Serei sempre grata e admiradora de seu trabalho.

À Prof^a Dr^a Tatiana Torres, que aceitou de forma tão generosa ser leitora do meu trabalho. Sou muito grata pelas contribuições.

À Prof^a Dr^a Terçália Suassuna, a qual pude conhecer ainda como estudante da graduação, e com a qual hoje tenho o prazer de contar como leitora. Agradeço a disponibilidade em ler meu trabalho e todas as contribuições.

Às instituições e participantes que confiaram em mim e compreenderam o sentido do meu trabalho.

RESUMO

Esta tese tem como objetivo geral analisar o enfrentamento ao trabalho precoce e o papel das políticas educacionais em municípios do estado da Paraíba. Pressupõe-se que as ações de enfrentamento ao trabalho precoce nos municípios têm sido de caráter fragmentado e pontual; e de que as políticas educacionais nos municípios não visualizam que suas ações devem enfrentar o trabalho precoce. Defende-se a tese de que as políticas sociais educacionais não têm desenvolvido o papel de enfrentamento ao trabalho precoce, uma vez que elas são construídas pelo sistema capitalista de produção, contexto no qual as políticas sociais assumem um caráter focalizado e residual, e em parceria com a sociedade civil; essa, ao mesmo tempo em que executa ações substituindo o papel do Estado, contraditoriamente reivindica desse a garantia de direitos. Utiliza-se como referencial teórico a perspectiva das políticas sociais, que são compreendidas como respostas fragmentadas e setorizadas às diversas formas de apresentação da “questão social”. O trabalho de campo foi realizado em forma de estudos, sendo: a) o primeiro estudo, que consistiu em uma pesquisa documental realizada na Superintendência Regional do Trabalho na Paraíba – SRTE/PB e no Sistema de Informações sobre o Trabalho Infantil – SITI do Ministério do Trabalho e Emprego; b) o segundo estudo, uma pesquisa documental realizada com as atas do Fórum de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente na Paraíba – FEPETI/PB; c) o terceiro estudo, que foi uma pesquisa documental acerca do marco legal da política educacional nos sites do Governo Federal e sua relação com o trabalho precoce; d) e o quarto estudo, dividido em duas etapas: a primeira, que versou sobre entrevistas com representantes dos eixos do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente- SGD, e a segunda, que consistiu na realização de grupos de discussão com as redes de proteção aos direitos das crianças e adolescentes em municípios da Paraíba. A análise dos dados foi realizada com a análise de conteúdo temática e utilização do software MAXQDA. Os dados revelaram que, ainda que historicamente fossem construídas ações voltadas para o enfrentamento ao trabalho precoce, estas se davam de forma fragmentada e seletiva, dentro do embate entre Estado e sociedade civil, e que sofreram uma invisibilidade e desmonte ao longo dos anos. Ao mesmo tempo, a política educacional e especificamente a escola, apesar de serem vistas como um dos pilares no enfrentamento ao trabalho precoce pelos planos de erradicação do trabalho infantil e marco legal da educação, não tem enfrentado a problemática, ao não participar dos espaços de discussão da temática, não enfatizar em suas ações o seu papel na proteção de crianças e adolescentes trabalhadores, e não reconhecer sua função na formação da consciência individual e coletiva, que contribua para a emancipação humana.

Palavras-chave: Trabalho precoce, trabalho infantil, políticas educacionais, enfrentamento.

ABSTRACT

This thesis analyzes the confrontation with child labor and the role of educational policies in municipalities in Paraíba state, Brazil. It is presumed that the actions aimed at coping with child labor in the studied municipalities have been fragmented and punctual; in addition, educational policies developed therein do not seem to encompass actions to confront child labor. It is thought that educational social policies have not established the role of confronting with child labor since they are created within a capitalist production system, a context where social policies assume a focused and residual character; and are also created in partnership with the civil society. While performing actions which replace the role of the State, the civil society contradictorily claims for their guarantee of rights. The perspective of social policies, used herein as a theoretical reference, is understood as a fragmented and sectorized response to the various forms of how the "social issue" can be presented. The field work of this thesis was carried out in different studies, namely: a) the first study, which consisted of a documentary research carried out at the Regional Superintendence of Labor in Paraíba - SRTE / PB and in the Child Labor Information System - SITI of the Ministry of Labor and Employment; b) the second study, which consisted of a documentary research carried out with the minutes of the Forum for Prevention and Eradication of Child Labor and Protection of Adolescent Workers in Paraíba - FEPETI / PB; c) the third study, which was a documentary research about the legal framework of educational policy on the Federal Government website and its relation to child labor; d) and the fourth study, divided into two stages – the first part dealt with interviews with representatives of the Child and Adolescent Rights Guarantee System (SGD), and the second part corresponded to the establishment of forums with the protection networks for the rights of children and adolescents in Paraíba state. The data were analyzed using the thematic content analysis in the MAXQDA software. The findings revealed that although policies aimed at coping with child labor have been historically developed, they have taken place in a fragmented and selective fashion under conflict between the State and the civil society, and they might have been neglected and dismantled over the years. In the meantime, educational policies – and specifically schools, have not confronted with this issue despite being seen as one of the pillars in dealing with child labor through child labor eradication programs, in addition to being seen as the legal framework of education. The lack of confrontation may be due to non-participation in discussion forums; to neglecting their role in the protection of working children and adolescents during educational activities; and to not recognizing their role in the formation of individual and collective awareness, which contributes to human emancipation.

Key-words: Early work, child labor, educational policies, confrontation.

RESUMEN

Esta tesis analiza el enfrentamiento del trabajo infantil y el papel de las políticas educativas en los municipios del estado de Paraíba, Brasil. Se presume que las acciones dirigidas a enfrentar el trabajo infantil en los municipios estudiados han sido fragmentadas y puntuales; además, las políticas educativas desarrolladas allí no parecen abarcar acciones para enfrentar el trabajo infantil. Se piensa que las políticas sociales educativas no han establecido el papel de enfrentar el trabajo infantil, ya que son creadas dentro de un sistema de producción capitalista, un contexto donde las políticas sociales asumen un carácter focalizado y residual; y también son creadas en asociación con la sociedad civil. Mientras realizan acciones que reemplazan el rol del Estado, la sociedad civil reclama contradictoriamente su garantía de derechos. La perspectiva de las políticas sociales, utilizada aquí como referencia teórica, se entiende como una respuesta fragmentada y sectorizada a las diversas formas de cómo se puede presentar el "problema social". El trabajo de campo de esta tesis se llevó a cabo en diferentes estudios, a saber: a) el primer estudio, que consistió en una investigación documental realizada en la Superintendencia Regional del Trabajo de Paraíba - SRTE / PB y en el Sistema de Información sobre Trabajo Infantil - SITI del Ministerio de Trabajo y Empleo; b) el segundo estudio, que consistió en una investigación documental realizada con las actas del Foro para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Trabajadores Adolescentes en Paraíba - FEPETI / PB; c) el tercer estudio, que fue una investigación documental sobre el marco legal de la política educativa en el sitio web del Gobierno Federal y su relación con el trabajo infantil; d) y el cuarto estudio, dividido en dos etapas: la primera parte abordó las entrevistas con representantes del Sistema de Garantía de los Derechos del Niño y el Adolescente (SGD), y la segunda parte correspondió al establecimiento de foros con las redes de protección de los derechos de niños y adolescentes en el estado de Paraíba. Los datos fueron analizados utilizando el análisis de contenido temático en el software MAXQDA. Los hallazgos revelaron que si bien las políticas dirigidas a enfrentar el trabajo infantil se han desarrollado históricamente, se han llevado a cabo de manera fragmentada y selectiva en un conflicto entre el Estado y la sociedad civil, y podrían haber sido descuidadas y dismanteladas a lo largo de los años. Mientras tanto, las políticas educativas, y específicamente las escuelas, no se han enfrentado a este problema a pesar de ser vistas como uno de los pilares en el enfrentamiento del trabajo infantil a través de programas de erradicación del trabajo infantil, además de considerarse como el marco legal de la educación. La falta de confrontación puede deberse a la no participación en los foros de discusión; a descuidar su papel en la protección de los niños y adolescentes trabajadores durante las actividades educativas; y no reconocer su papel en la formación de la conciencia individual y colectiva, lo que contribuye a la emancipación humana.

Palabras-clave: trabajo temprano, trabajo infantil, políticas educativas, enfrentamiento.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Resumo do desenho metodológico da tese.....	132
Figura 2 – Tela de consulta de focos no SITI.....	138
Figura 3 – Tela de saída de focos do SITI por período	139
Figura 4 – Tela de detalhamento por foco no SITI.....	139
Figura 5 – Tela de detalhamento por foco no SITI	140
Figura 6 – Gráfico do quantitativo de crianças e adolescentes trabalhadores identificados na SRTE-PB e SITI por ano	142
Figura 7 - Gráfico do quantitativo de crianças e adolescentes trabalhadores por mesorregião da Paraíba	143
Figura 8 – Programas educacionais suplementares encontrados no Estudo III.....	206
Figura 9 – Mapas dos bairros de João Pessoa atendidos por redes locais.....	242
Figura 10 - Municípios nos quais foram realizados os grupos de discussão, por mesorregião do estado da Paraíba.....	252

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resumo dos dados quantitativos obtidos na pesquisa documental da SRTE-PB e no site SITI.....	140
Tabela 2 - Resumo das Instituições do Estado que executavam as ações no período de 1996 a 1999.....	145
Tabela 3 - Resumo das Instituições da sociedade civil que executavam as ações no período de 1996 a 1999.....	151
Tabela 4 - Instituições que compunham a CEPETI-PB.....	155
Tabela 5 - Discriminação das legislações do Estudo III por categorias.....	197
Tabela 6 - Resumo das categorias e subcategorias do estudo IV – etapa 1.....	223
Tabela 7 - Resumo das categorias e subcategorias do estudo IV – etapa 2.....	253

LISTA DE SIGLAS

AEPETI - Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAPSI - Centro de Atenção Psicossocial à Saúde Infantil

CCRIA - Coletivo Criança e Adolescente

CEDCA-PB - Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente na Paraíba

CENDAC – Centro de Apoio à Criança e ao Adolescente

CEPETI-PB - Comissão Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil

CERESAT-UFPB - Centro de Referência em Saúde do Trabalhador da Universidade Federal da Paraíba

CIEE - Centro de Integração Empresa Escola

CMDCA - Conselho Municipal de Diretos da Criança e do Adolescente

CMPETIs - Comissões Municipais de Erradicação do Trabalho Infantil

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social

DEMEC - Delegacia Regional do Ministério da Educação e Cultura

DRT – PB – Delegacia Regional do Trabalho na Paraíba

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

ESSOR - Association de Solidarité Internationale

FAMUP - Federação dos Municípios do Estado da Paraíba

FEPETI –PB – Fórum Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente na Paraíba

FETAG - Federação dos Trabalhadores da Agricultura

FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNPETI - Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil

FNUAP - Fundo de Populações das Nações Unidas

Fórum DCA- Fórum de Direitos da Criança e do Adolescente

FUNDAC - Fundação de Desenvolvimento da Criança e do Adolescente Alice Almeida

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação

GECTIPA - Grupo Especial de Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente

GIETI - Grupo Interinstitucional para a Erradicação do Trabalho Infantil

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPEC - Programa Internacional para Eliminação do Trabalho Infantil

IPPETI - Instituto Paraibano de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MNMMR - Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR)

MPE-PB - Ministério Público Estadual da Paraíba

MPT - Ministério Público do Trabalho

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra

MTB – Ministério do Trabalho

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

NAAF – Núcleo de Apoio às Atividades de Fiscalização

NUPEDIA - Núcleo de Pesquisas e Estudos sobre o Desenvolvimento da Infância e Adolescência

OGs – Organizações Governamentais

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONGs - Organizações Não-Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PAI - Programa de Ações Integradas

PBF – Programa Bolsa Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PGRM - Programa de Garantia de Renda Mínima

PIB - Produto Interno Bruto

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAIC - Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

PNAS - Política Nacional da Assistência Social

PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

PNBE - Programa Nacional Biblioteca na Escola

PNE - Plano Nacional de Educação

PNLD - Programa Nacional do Livro Didático

PPE - Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe

PROINFO - Programa Nacional de Tecnologia Educacional

PROUNI – Programa Universidade para Todos

PRT - Procuradoria Regional do Trabalho

PSE - Programa Saúde na Escola

REMAR – Rede Margaridas Pró-crianças e Adolescentes

REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SAMOPS - Setor de Apoio aos Movimentos Populares e Sindical

SAS - MPAS - Secretaria de Assistência Social Ministério da Previdência e Assistência Social

SCFV - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SEAS - MPAS - Secretaria de Assistência Social, do Ministério de Previdência e Assistência Social

SEC-PB - Secretaria de Estado de Educação e Cultura

SEDES – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de João Pessoa

SEDH - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem de Transportes

SEPLAN - Secretaria de Estado de Planejamento

SERCE - Segundo Estudio Regional Comparativo Y Explicativo

SES – PB - Secretaria de Estado de Saúde

SETRAPS - Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social

SGD - Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente

SIT- MTE - Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego

SITI - Sistema de Informações sobre o Trabalho Infantil

SRTE - PB - Superintendência Regional do Trabalho na Paraíba

SUAS – Sistema Único da Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

TRT - Tribunal Regional do Trabalho

UEPB - Universidade Estadual da Paraíba

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

UNICEF - Organização das Nações Unidas para a Infância

UNITRABALHO – Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1: INTERSEÇÕES ENTRE TRABALHO PRECOCE, ESCOLARIZAÇÃO E POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO.....	25
RELAÇÕES ENTRE TRABALHO INFANTIL E ESCOLARIZAÇÃO	26
POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO AO TRABALHO INFANTIL: AVALIAÇÕES NO BRASIL.....	30
CAPÍTULO 2: TRABALHO PRECOCE, POLÍTICA SOCIAL E EDUCACIONAL E ENFRENTAMENTO: FERRAMENTAS TEÓRICAS.....	36
TRABALHO PRECOCE	37
POLÍTICAS SOCIAIS E POLÍTICAS EDUCACIONAIS	44
Política Social e tradição marxista	45
As crises dentro do sistema capitalista e o impacto nas políticas sociais	48
O capitalismo tardio e as políticas sociais.....	52
Neoliberalismo, mundialização e políticas sociais.....	59
O contexto do capitalismo no Brasil: rebatimentos econômicos e as políticas sociais....	64
Movimentos sociais, sociedade civil e políticas sociais.....	75
As redes de proteção integral e as políticas públicas	84
Políticas Educacionais.....	87
A escola e sua função dentro do sistema capitalista.....	87
A dimensão ontológica da educação	92
O papel da educação na transformação social.....	95
Políticas educacionais para a América Latina e Brasil	98
ENFRENTAMENTO	106

CAPÍTULO 3: MULTICAUSALIDADE E COMPLEXIDADE: MÉTODO E PERCURSOS METODOLÓGICOS.....	114
CAPÍTULO 4: POLÍTICA EDUCACIONAL E TRABALHO PRECOCE: O QUE REVELAM OS DOCUMENTOS?	133
ESTUDO I - DADOS SOBRE ENFRENTAMENTO AO TRABALHO PRECOCE DA SRTE – PB E SITI.....	134
Lócus	134
Procedimentos	135
Análise dos dados.....	136
Resultados	137
ESTUDO II – PESQUISA DOCUMENTAL COM ATAS DO FÓRUM DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL E PROTEÇÃO AO TRABALHADOR ADOLESCENTE NA PARAÍBA – FEPETI-PB	176
Procedimentos	177
Análise dos dados.....	177
Resultados	177
CAPÍTULO 5: POLÍTICA EDUCACIONAL E TRABALHO PRECOCE: MARCOS LEGAIS.....	194
ESTUDO III – ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL EM NÍVEL FEDERAL	195
Lócus e procedimentos.....	195
Análise dos dados.....	196
Resultados	197
CAPÍTULO 6: TRABALHO PRECOCE, ENFRENTAMENTO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS: A VOZ DOS ATORES.....	219

ESTUDO IV – ENTREVISTAS COM MEMBROS DO SGD E GRUPOS DE DISCUSSÃO COM AS REDES DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	220
ETAPA 1 – ENTREVISTAS COM MEMBROS DO SGD	221
Lócus	221
Participantes	221
Técnicas e instrumentos	222
Procedimentos	222
Análise dos dados.....	222
Resultados	223
ETAPA 2 – GRUPOS DE DISCUSSÃO COM MEMBROS DO SGD	248
Lócus	248
Participantes	249
Técnicas e instrumentos	250
Procedimentos	250
Análise dos dados.....	251
Resultados	251
CAPÍTULO 7: TRABALHO PRECOCE, ENFRENTAMENTO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS: (DES)CAMINHOS NA PROTEÇÃO CONTRA A EXPLORAÇÃO LABORAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	270
CONSIDERAÇÕES FINAIS	297
REFERÊNCIAS	303
ANEXOS	315
ANEXO 1 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	I
ANEXO 2 - INSTRUMENTOS	III

ANEXO 3 – CERTIDÃO DE APROVAÇÃO DO PROJETO PELO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

..... VII

Introdução

O tema do trabalho infantil tem sido pauta de luta de movimentos sociais organizados há décadas, bem como alvo de muitas discussões e estudos tanto no meio jurídico, quanto nas políticas públicas, na educação, assistência social, na saúde e na mídia em geral. Em termos legislativos, foi construída toda uma gama de leis que regulam a idade mínima para ingresso no trabalho, a saber, 16 anos, salvo na condição de aprendiz; e materializadas na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Conde, 2013).

Os dados acerca de crianças e adolescentes trabalhadores entre 5 e 17 anos têm mostrado redução ao longo dos anos, ainda que com variações. Em 1992, constatava-se cerca de 8,9 milhões (Schwartzman, 2004); em 1998, caiu para 6,64 milhões. Essa redução continuou, de forma que em 2003, este número decresceu para 5,12 milhões; mas, em 2005 houve um aumento para 5,17 milhões de crianças e adolescentes trabalhadores. Em 2007, este número foi de 4,84 milhões; em 2009, foi de 4,25 milhões (Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, 2011); e 3,5 milhões em 2012 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2013).

Em 2013, havia 3,187 milhões de crianças e adolescentes trabalhadores entre 5 e 17 anos; e em 2014, eram 3,331 milhões na mesma faixa etária, um aumento de 4,5%, o que representa um aumento de 143 mil crianças e adolescentes em situação de trabalho. O estado da Paraíba, que ocupava em 2011 o 17º no *ranking* de crianças e adolescentes trabalhadores na faixa dos 5 aos 17 anos, com uma taxa de ocupação de 8,8%, passou, em 2014, a ocupar o 7º lugar, com cerca de 83 mil crianças e adolescentes trabalhadores, e uma taxa de ocupação em relação à população de 9,8% (Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil [FNPETI], 2015). Em 2016, o número de crianças e adolescentes trabalhadores no país entre 5 e 17 anos era de 1,8 milhões (IBGE, 2017).

Apesar de haver uma tendência de queda, observam-se variações nos dados de crianças e adolescentes trabalhadores, que oscilam entre redução e aumento, e apresentam um

decréscimo mais lento nos últimos anos, com aumento na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2014 (FNPETI, 2015), e nova queda na PNAD 2016. Nesse sentido, em toda a legislação nacional que proíbe o trabalho infantil, assim como naquelas relativas aos programas governamentais voltados para seu enfrentamento, os dados mostram a permanência do problema e desvelam quão difícil tem sido o combate ao trabalho infantil (Conde, 2013).

Diversas implicações da execução do trabalho infantil têm sido identificadas na literatura. São reportados nos estudos riscos em relação à saúde (Santos, Alberto, Costa & Santos, 2013), desenvolvimento de habilidades e perspectivas de futuro (Alberto, Silva, Santana, Vasconcelos & Cirino, 2006). Aliado a essas implicações, uma das mais citadas é a de prejuízos para a escolaridade, sobretudo em termos de repetência e evasão escolar (Belém, 2015; Conde, 2013). Os estudos indicam também que, ainda que no Brasil a questão da distorção série-idade seja generalizada, crianças e adolescentes trabalhadores, no geral, apresentam maiores índices de evasão e distorção série-idade do que aquelas que não trabalham (FNPETI, 2015; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2014). Além disso, apesar de a maioria das crianças e adolescentes trabalhadores estarem matriculados nas escolas, a taxa de escolarização de crianças e adolescentes trabalhadores é sempre menor do que aquelas que não trabalham: em 2014, a taxa de escolarização para crianças e adolescentes não trabalhadoras entre 5 e 13 anos era de 97,90%, enquanto que entre as trabalhadoras era de 96,80%. Dentre as situadas na faixa etária de 14 a 15 anos, a taxa de escolarização entre os adolescentes não trabalhadores era de 94,60% e entre os trabalhadores, de 89,20%. Na faixa entre 16 e 17 anos, a taxa entre os não trabalhadores era de 80,20% e entre os trabalhadores, de 71,70% (FNPETI, 2015).

Dentre os vários fatores que contribuem para a inserção precoce no trabalho, estão a falta de equipamentos institucionais ou sua inadequação. Borba (2010) afirma que o sistema educacional não está preparado para atender às crianças e adolescentes da população

vulnerável, na qual se incluem as crianças e adolescentes trabalhadores. Isso pode implicar em que a educação escolar não seja vista como eficiente em termos de ascensão social pelas famílias e pelas próprias crianças e adolescentes, reforçando sua permanência no trabalho ou mesmo sua inserção. Conde (2013) afirma que a maior parte das políticas sociais parte do pressuposto que oferecendo educação e qualidade às crianças e adolescentes, pode-se reduzir a pobreza, e que a educação em tempo integral pode afastar as crianças e adolescentes do trabalho. Ainda que a educação seja um elemento importante para o combate ao trabalho infantil, reforça que o cerne da questão, que é a exploração capitalista do trabalho, não é considerado, o que faz com que a questão do trabalho infantil prevaleça.

Para compreender este processo, é preciso entender as políticas sociais como instrumentos do sistema capitalista, no qual o Estado assume o papel de gerenciador de recursos, porém nem sempre em benefício da maioria da população (Guzzo, Mezzalira & Moreira, 2014). Essas políticas são construídas no contexto do capitalismo tardio e do neoliberalismo, que preconizam um Estado mínimo, que se desresponsabiliza pela proteção social à população e que delega ao mercado a condução do desenvolvimento econômico e social (Behring, 2015). As políticas sociais expressam a direção política das relações econômicas, uma vez que procuram atuar no hiato gerado pelo desequilíbrio na distribuição de renda. Assim, ao abordar as políticas educacionais, deve-se ter em vista que estas são regidas por interesses de classes sociais, o que fragiliza a possibilidade de mudança de vida da maioria da população (Guzzo, Mezzalira & Moreira, 2014).

Apesar dos interesses de classe que fragilizam as mudanças sociais, isso não significa que não existam ações de enfrentamento à questão do trabalho precoce. A ação dos movimentos sociais cria espaços de debate, realizando reivindicações no sentido de elaborar diretrizes, planos e ações voltadas para o enfrentamento à questão. Uma das frentes dessas reivindicações desemboca na elaboração dos planos de enfrentamento ao trabalho precoce. O Plano Nacional

de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, que visa estabelecer metas e ações para o enfrentamento ao trabalho infantil no prazo de quatro anos (2011-2015), traz em seu âmbito ações que procuram mobilizar todas as políticas públicas com este intento. Especificamente no âmbito das políticas educacionais, enfatiza ações que promovam a educação em tempo integral, e formação dos profissionais da educação básica para o acompanhamento e notificação dos casos de trabalho infantil, de forma a fortalecer o Sistema de Garantia de Direitos das crianças e adolescentes (Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, 2011).

Ante este quadro de permanência da problemática do trabalho infantil, a despeito das determinações legais já existentes, e da situação das políticas educacionais brasileiras, que ao mesmo tempo em que apresentam grandes dificuldades, são entendidas como parte das ações necessárias para o combate ao trabalho infantil, é que se insere o objetivo deste projeto.

A presente tese se justifica, para além da problemática apresentada nos estudos citados, também como decorrência da trajetória acadêmica e profissional da pesquisadora. Através da inserção no Núcleo de Pesquisas e Estudos sobre o Desenvolvimento da Infância e Adolescência (NUPEDIA), ainda na graduação em Psicologia, foi possível entrar em contato com a realidade de crianças e adolescentes trabalhadores e suas famílias, em diversas atividades. Já como profissional, essas questões retornaram enquanto problema social, de trabalho e intervenção, ao atuar como psicóloga no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), órgão da política de Assistência Social que atende famílias em situação de vulnerabilidade social, e no qual o trabalho precoce se apresentava como uma questão intergeracional. Desta experiência, surgiram as questões que me impeliram a estudar, já no mestrado, as implicações psicossociais do trabalho precoce para adultos inseridos no trabalho na infância e adolescência. Neste, foi possível identificar diversas implicações físicas, psicológicas e sociais, e se destacam os entraves na relação dos pais ex-trabalhadores precoces

com os próprios filhos em situação de trabalho precoce, além das dificuldades na vida atual, relacionadas com a falta de formação escolar e profissional para o trabalho na vida adulta. Em seguida, com a posterior inserção e atuação profissional na política social de Educação, a questão da invisibilidade do trabalho precoce no meio escolar, onde a problemática não era discutida e visibilizada na vida das crianças e adolescentes e de suas famílias, serve de ponto de partida para as questões abordadas nesta tese. A partir dessa inserção acadêmica e profissional, colocaram-se os seguintes problemas: Como se tem construído a política de enfrentamento ao trabalho precoce na Paraíba? Qual tem sido o papel das políticas educacionais dentro do enfrentamento ao trabalho precoce no estado?

Com a revisão da literatura, formularam-se então os pressupostos de que as ações de enfrentamento ao trabalho precoce nos municípios têm sido de caráter fragmentado e pontual; e de que as políticas educacionais nos municípios não visualizam que suas ações devem enfrentar o trabalho precoce.

A partir desses pressupostos, construiu-se a tese de que as políticas sociais educacionais não têm desenvolvido o papel de enfrentamento ao trabalho precoce, uma vez que elas são construídas pelo sistema capitalista de produção, contexto no qual as políticas sociais assumem um caráter focalizado e residual, e em parceria com a sociedade civil, a qual, ao mesmo tempo em que executa ações substituindo o papel do Estado, contraditoriamente reivindica deste a garantia de direitos.

Assim, tem-se como objetivo geral desta tese analisar o enfrentamento ao trabalho precoce e o papel das políticas educacionais em municípios do estado da Paraíba. Como objetivos específicos, tem-se analisar como se construiu historicamente as políticas sociais de enfrentamento ao trabalho precoce no estado da Paraíba; analisar o marco legal dentro da política educacional e sua relação com o enfrentamento ao trabalho precoce; identificar quais as ações desenvolvidas no enfrentamento ao trabalho precoce nos municípios paraibanos;

caracterizar as ações das políticas educacionais no enfrentamento ao trabalho precoce nos municípios paraibanos; e analisar como as políticas públicas educacionais atuam no enfrentamento ao trabalho precoce.

Para atingir esses objetivos, o processo base de construção desta tese se baseia na perspectiva histórico-crítica de base marxista, que leva em consideração uma análise da totalidade a partir dos aspectos econômicos, sociais e políticos que estruturam a forma de organização do capital, cuja forma de funcionamento possibilita a exploração do trabalho precoce, e nela se apoia para analisar a política de enfrentamento ao trabalho precoce empreendida pelo Estado, a partir das suas relações com a sociedade civil e os organismos econômicos internacionais. Para tal, fez-se necessário construir um campo empírico cujas atividades de campo se constituíram a partir de pesquisa documental, entrevistas e grupos de discussão, que permitiram retomar as ações de enfrentamento a partir de seus aspectos históricos e legais e da perspectiva dos atores que as construíram no cotidiano de suas ações.

Esta tese está organizada em sete capítulos: o primeiro, intitulado “Interseções entre trabalho precoce, escolarização e políticas de enfrentamento”, visa trazer o que emerge da literatura acerca das relações entre trabalho precoce e escolarização, e as políticas de enfrentamento desenvolvidas no país. O segundo capítulo, “Trabalho precoce, política social e educacional e enfrentamento: ferramentas teóricas”, busca delimitar a perspectiva teórica adotada neste trabalho, alinhada com os pressupostos da leitura marxista da realidade social, através das categorias Trabalho Precoce, Políticas Sociais e Educacionais e Enfrentamento.

O terceiro capítulo, denominado “Multicausalidade e complexidade: método e percursos metodológicos”, visa explicitar a perspectiva metodológica adotada neste trabalho, e que guiou o trabalho de campo. O quarto capítulo, intitulado “Política educacional e trabalho precoce: o que revelam os documentos?”, traz o resultado de dois estudos em formato de pesquisas documentais, que visaram reconstruir o histórico do enfrentamento ao trabalho precoce no

estado, a partir da perspectiva de uma instituição pública e uma instituição da sociedade civil. O quinto capítulo, “Política educacional e trabalho precoce: marcos legais”, traz os resultados de um estudo baseado em uma pesquisa documental com legislações federais da política de educação, nas quais se evidencia sua relação com o enfrentamento ao trabalho precoce. O sexto capítulo, chamado “Trabalho precoce, enfrentamento e políticas educacionais: a voz dos atores”, buscou trazer a perspectiva dos membros do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) sobre o enfrentamento ao trabalho precoce e as ações da política de educação. No sétimo capítulo, intitulado “Trabalho precoce, enfrentamento e políticas educacionais: (des)caminhos na proteção contra a exploração laboral de crianças e adolescentes”, busca-se discutir os resultados dos estudos a partir da base teórica delimitada e dos achados da revisão bibliográfica. Por fim, tecem-se considerações e reflexões mais amplas sobre os resultados, e as possíveis contribuições e os limites da presente tese.

Capítulo 1:

Interseções entre trabalho precoce, escolarização e políticas de enfrentamento

Relações entre trabalho infantil e escolarização

Através da revisão bibliográfica pôde-se identificar que os estudos sobre a relação entre trabalho infantil e escolarização tendem a abordar tanto os impactos do trabalho infantil na escolarização de crianças e adolescentes, quanto o impacto de programas de transferência de renda na redução do trabalho infantil e/ ou aumento nos anos de escolarização de crianças e adolescentes. Também há estudos que avaliam o impacto do trabalho infantil no desempenho escolar de crianças e adolescentes trabalhadores, e outros que analisam os fatores que determinam a entrada de crianças e adolescentes no trabalho, relacionando a falta ou deficiência de equipamentos de escolarização como um dos fatores que leva ao trabalho, além da pobreza e cultura, e ao mesmo tempo identificando que o aumento da escolarização reduz os índices de trabalho infantil.

A relação entre trabalho infantil e escolarização tem sido estudada também no contexto da América Latina, cuja formação histórica, política e econômica assumiu particularidades que fazem com que o continente apresente ainda altas taxas de trabalho infantil. Segundo Torrecilla e Carrasco (2014), o trabalho infantil tem se mostrado como um fator que tem dificultado o processo educativo de crianças e adolescentes, e que desemboca em inserções no trabalho, quando adultos, precarizadas. Isso porque implica em empecilhos ao acesso e permanência nas escolas dessas crianças e adolescentes, bem como dificulta a aquisição de conhecimentos requeridos para uma participação e inserção social plena; também, porque os coloca em desvantagem em relação às crianças e adolescentes que não trabalham, uma vez que precisam desempenhar as tarefas e aprendizagens escolares mais cansados, o que lhes exige maior esforço; e têm menos tempo para brincadeiras e jogos. Todos estes fatores podem gerar menores expectativas em relação ao futuro, e desmotivá-los a continuar os estudos. Esses elementos dependeriam tanto do tipo, como do local e do tempo de execução da atividade de trabalho. A

questão do cansaço influenciando negativamente na aprendizagem escolar é reportada por vários autores, como Acevedo, Quejada e Yáñez (2011) e Cervini (2015).

Guzmán, Guzmán, Ríos e Rivera (2015) encontram também que, na Colômbia, entre os trabalhadores adolescentes na agricultura familiar, a taxa de reprovação por conta do trabalho era de 47,36%, e as causas se relacionavam ao pouco tempo para se dedicar aos estudos e ao cansaço causado pelas atividades de trabalho. Esses autores identificam também que os adolescentes apresentavam baixo rendimento escolar, relacionado ao cansaço, falta de sono, desinteresse pelos estudos e falta de motivação pelo fato de a escola não lhes trazer rendimentos, enquanto no trabalho obtinham dinheiro. DeGraff, Ferro e Levison (2014) também encontram que no Brasil, crianças que exercem trabalho perigoso¹ (aquele que afeta o desenvolvimento moral, a saúde, a integridade, exercido em condições insalubres ou o trabalho ilegal) têm jornadas de trabalho mais longas e menores chances de estarem inseridas na escola.

Na mesma direção apontam De Pablo Valenciano e López Alonso (2013), que afirmam que crianças e adolescentes trabalhadores têm menores taxas de matrícula, e maiores taxas de evasão e absenteísmo, e poderão apresentar limitações quanto ao acesso a trabalhos qualificados no futuro. Os autores identificam, a partir de dados da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) de 2005 a 2009, que, ainda que para a América Latina, os níveis de matrícula na educação sejam elevados (cerca de 94% em média) para a população entre 6 e 12 anos de idade, este percentual na educação secundária cai para cerca de 82%, na população entre 13 e 17 anos, havendo grande variação entre os países da região. Se incluída a questão do nível econômico dos lugares no atendimento escolar, há diferença de inserção na faixa etária dos 7 aos 12 anos, ainda que as diferenças sejam maiores à medida que

¹ Os autores trabalham com a definição de trabalho perigoso da Organização Internacional do Trabalho (OIT), caracterizado nas atividades que são chamadas as “piores formas de trabalho infantil”, contidas na Convenção nº 182 e Recomendação nº 190, que incluem atividades de escravidão ou formas análogas, uso de crianças para fins de prostituição e pornografia, uso de crianças em atividades ilícitas, e trabalhos que podem prejudicar a saúde, segurança e moral das crianças.

aumenta a idade; para os autores, isso se explica pelo fato de que as crianças mais pobres são iniciadas no trabalho mais cedo, ao mesmo tempo em que aumenta a evasão e o fracasso escolar. Os autores apontam como fatores que também definem a permanência e o sucesso escolar de crianças: a qualidade das escolas, nível educacional dos pais, as habilidades das crianças e adolescentes e seu estado de saúde.

A questão da presença ou não de escolas próximo ao local de moradia das crianças e adolescentes trabalhadores emerge como um dos elementos que tem influência na decisão de enviar as crianças ao trabalho ou à escola. Acevedo et al. (2011) encontram, em estudo realizado em Cartagena, Colômbia, que a presença e quantidade de escolas próximas à casa das crianças e adolescentes é um fator que tem relação com sua ida à escola, sobretudo nos casos de crianças e adolescentes que apenas estudam.

Também com relação a estudos realizados na Colômbia, mas em outra região, no Valle del Cauca, aparece que dentre os fatores determinantes da relação entre trabalho infantil e escolarização, emergem, além da questão de que quanto maior a pobreza familiar, maior a incidência de trabalho infantil, a questão de que nas zonas rurais a probabilidade de trabalhar é maior, devido à menor quantidade de escolas; também identificam que quanto maior a quantidade de crianças na família, maior a probabilidade que só trabalhem e menor a que apenas estudem. Foi identificado também que os meninos têm maior probabilidade de trabalharem fora do espaço doméstico e menor probabilidade de estudar do que do que as meninas; e que nas famílias que têm muitas crianças, a probabilidade de as crianças menores trabalharem é menor. Isso, segundo os autores, deve-se a que a renda do trabalho dos filhos maiores é utilizada para permitir a escolarização das crianças menores (Abadía, Cuevas & Caicedo, 2009).

Contudo, na América Latina as taxas de escolarização são altas na educação primária (até 12 anos de idade, e que sofrem um decréscimo a partir desta idade, o que indica que os adolescentes podem estar evadindo da escola após essa idade). Por isso, não basta apenas

considerar a relação entre trabalho infantil e evasão. É preciso considerar que a maioria das crianças e adolescentes trabalhadores estão inseridos na escola, o que coloca outros fatores em jogo. A questão do desempenho escolar é fundamental para compreender a relação entre trabalho infantil e escolarização, sobretudo os impactos que aquele gera nessa.

Cervini (2015), em um estudo baseado nos dados do Segundo Estudio Regional Comparativo Y Explicativo (SERCE) de 2007, que avaliou o desempenho em leitura e matemática das turmas de terceiro e sexto ano primário de 16 países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai), e um estado do México (Nuevo León), identificou que as crianças e adolescentes trabalhadores fora de casa tinham sempre menores desempenhos do que os alunos que não trabalhavam. Além disso, os que trabalhavam em casa também tinham piores desempenhos do que aqueles que não trabalhavam. Um fator fortemente associado ao mau desempenho nas duas áreas era a quantidade de horas e dias trabalhados, na direção de que quanto maior o tempo gasto no trabalho, pior o desempenho nas duas áreas. Essa relação entre dias trabalhados e baixo desempenho escolar é reportada por vários estudos (Abadia, Cuevas & Caicedo, 2009; De Pablo Valenciano & López, 2013; Torrecilla & Carrasco, 2014).

Além disso, o estudo comparava não apenas a situação laboral e o desempenho, mas também procurou estudar se havia variação entre as escolas e os países. Além de ser observado que quanto menor o nível socioeconômico familiar menor o desempenho em matemática e leitura, concluiu-se que, nas escolas com alto número de alunos trabalhadores, a média de desempenho geral obtida pela instituição era mais baixa; ou seja, não havia prejuízo apenas no desempenho individual, mas como um todo para os alunos da escola. A diferença entre as escolas derivada do efeito do trabalho infantil é de 16% para matemática e mais de 26% no caso de leitura. Identificou-se também que, dependendo do país, algumas escolas conseguem

compensar mais os prejuízos do trabalho infantil no desempenho nas duas áreas avaliadas do que outras. O autor conclui que o trabalho infantil atua como variável intermediária entre os fatores de nível socioeconômico e escola, e desempenho escolar em leitura e matemática (Cervini, 2015).

Outros estudos encontram que, embora o trabalho infantil esteja relacionado com a pobreza das famílias, um fator importante é que aspectos educacionais têm impacto na questão do trabalho infantil. Fatores como acesso a escolas, a materiais, baixo custo da educação, relação entre professores e alunos e a qualidade da educação oferecida são fatores que incidem na percepção que as famílias têm da educação como possível elemento que gerará melhor renda no futuro. Quanto maior a qualidade percebida da educação, e a avaliação de que gerará melhor renda no futuro, mais atrativa será em relação ao trabalho infantil (Paz & Piselli, 2011).

Em síntese, a literatura tem mostrado como o acesso à escola, sobretudo se aliado à transferência de renda, tem um papel relevante na prevenção do trabalho infantil e na retirada de crianças e adolescentes da situação de trabalho, além da melhoria do seu desempenho escolar. Contudo, a relação entre a estrutura e as ações da política pública educacional no enfrentamento ao trabalho infantil necessita ser mais bem estudada, e este estudo visa contribuir para compreender melhor essa relação.

Política de enfrentamento ao trabalho infantil: avaliações no Brasil

Em relação às políticas de enfrentamento ao trabalho infantil no Brasil, os estudos apontam para a relação entre trabalho infantil, transferência de renda e programas sociais com atividades socioeducativas. Cacciamali, Tatei e Batista (2010) encontram, a partir de análises baseadas em dados do IBGE, que ser beneficiário do Programa Bolsa Família (PBF) aumenta as chances de as crianças e adolescentes estudarem, mas também aumenta as chances de

trabalharem. Contudo, alertam para o fato de que o enfrentamento ao trabalho infantil não faz parte da finalidade direta do programa, bem como as famílias beneficiárias do PBF são aquelas mais pobres, que precisam da renda do trabalho das crianças para garantir a subsistência, uma vez que o valor transferido pelo programa é muito baixo. Acrescenta que os aspectos benéficos do programa a longo prazo dependem da oferta de serviços de educação e saúde de melhor qualidade. Sugere, por fim, que as atividades socioeducativas nos moldes de programas como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) deveriam ser estendidas a todas as crianças do PBF, uma vez que o fato de elevar as horas em que as crianças e adolescentes estão na escola ou em atividades extracurriculares diminui as horas dedicadas ao trabalho, além de fornecer-lhes uma formação mais ampla.

Rua (2007) em trabalho que realizou uma avaliação da integração entre os programas PETI e Bolsa Família², indica que, na prática, o PBF eliminou o estímulo ao afastamento de crianças e adolescentes do trabalho entre as famílias beneficiárias, ao acabar com o atendimento diferenciado que estas recebiam no âmbito do PETI. Some-se a isso o fato de que, na integração ocorreram subnotificações do registro das situações de trabalho infantil das famílias, o que fez com que muitas delas recebessem o benefício, mas as crianças e adolescentes continuassem trabalhando. Como as ações de fiscalização realizadas pelas Delegacias Regionais do Trabalho do Ministério do Trabalho se direcionam ao trabalho formal ou trabalhos fora do espaço

² Segundo o *site* do Sistema Único da Assistência Social, a integração “buscou racionalizar a gestão de ambos os programas, com o incremento da intersetorialidade e da potencialidade das ações do Governo, evitando-se a fragmentação, a superposição de funções e o desperdício de recursos públicos. Assim, as questões de duplicidade e concorrência entre o PBF e o PETI são enfrentadas através da integração, que se tornou caminho viável para fazer face aos impasses e propiciar uma maior cobertura do atendimento das crianças e adolescentes em situação de trabalho no Brasil, seja por meio do PBF ou do PETI”. Segundo o MDS, o redesenho permitiria estender as ações de enfrentamento ao trabalho precoce aos usuários do Programa Bolsa Família, no momento em que as famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho deste programa seriam atendidas pelas Ações Socioeducativas e de Convivência do PETI. (Integração PETI e Bolsa Família. Sistema Único da Assistência Social – SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/suas/guia_creas/media-complexidade/peti/integracao-peti-e-bolsa-familia>. Acesso em: 07 set. 2017.

doméstico, as situações de trabalho realizadas no espaço doméstico ou familiar não eram identificadas, o que contribuiu para sua permanência.

Assim, a política governamental substituiu o critério do trabalho infantil pelo da renda familiar, o que não é correspondente com os esforços de enfrentamento ao trabalho infantil, que é um fenômeno complexo, ao envolver questões de renda, culturais, de mercado, dentre outras. Além disso, mas não menos importante, as ações socioeducativas do PETI seriam estendidas também às famílias do PBF com situação de trabalho infantil, e também àquelas com idade inferior a 6 anos, desde que dentro da disponibilidade orçamentário-financeira. Para tal, os investimentos para essas atividades deveriam ser elevados, ante o aumento do número de crianças e adolescentes a serem atendidas. Contudo, o investimento não apenas não teve aumento, como foi menor em relação aos anos em que as atividades só contemplavam crianças e adolescentes do PETI. Por fim, a autora conclui que os sistemas de controle virtuais implementados enfraqueceram a atuação das instituições de controle social. Ou seja, a integração não apenas não solucionou os problemas do PETI, como os problemas de falta de planejamento com as atividades socioeducativas, mas fragilizou e apontou para a falta de sustentabilidade das ações governamentais de enfrentamento ao trabalho infantil (Rosa, 2007).

Em relação ao significado do PETI para as famílias e as crianças e adolescentes, enquanto política de enfrentamento ao trabalho precoce, Alberto, Pessoa, Costa, Belém e Silva (2016) encontraram em seus estudos que o PETI, tanto para as crianças quanto para as famílias, assumia um significado de ter uma função socioeducativa e de retirada de situação de risco. Os motivos para a entrada no programa foram: a saída de situações de risco, porque trabalhavam, para ter reforço escolar e para receber a bolsa. Quanto aos aspectos positivos do programa, tanto familiares quanto educandos indicavam as atividades socioeducativas, as brincadeiras e os educadores. Para os familiares, ainda aparecia como significativa a saída da situação de risco, e para os educandos, os cursos profissionalizantes. Quanto aos aspectos negativos, familiares e

educandos se referiam a que deveria haver mais atividades, problemas de infraestrutura do programa e falta de educadores capacitados. Quanto às mudanças que o PETI provocou em suas vidas, os familiares indicaram a saída da rua, o recebimento de bolsa. Para os educandos, as mudanças foram a saída da rua, nenhuma mudança e saída do trabalho. O que esses dados mostram é que o PETI assumia para as famílias e educandos, sobretudo, um significado de proteção social de risco ao retirar as crianças e adolescentes das ruas, ao participarem de atividades socioeducativas e receberem um auxílio financeiro, o que de certa forma se coaduna com os achados de Rua (2007) sobre a descaracterização do enfrentamento ao trabalho precoce provocado pelas mudanças no programa.

Gouveia (2013), em avaliação sobre o PETI na perspectiva dos usuários (famílias e educandos) e agentes (trabalhadores do programa), encontra que 85% das crianças e adolescentes do programa nunca trabalharam. Para os educandos, o motivo de sua participação no programa se deve à bolsa recebida e para não ficarem nas ruas, aspectos que são compartilhados pelos agentes. A entrada no programa é vista como positiva pelos usuários, com impactos no comportamento e escolaridade. Assim, segundo a autora, o PETI é eficaz na prevenção da entrada de crianças e adolescentes no trabalho, sobretudo ao proporcionar atividades socioeducativas, que preenchem as lacunas da carência de instituições que cuidem e eduquem as crianças enquanto os responsáveis trabalham, como por realizar a transferência de renda, fazendo com as crianças e adolescentes fiquem afastados das situações de vulnerabilidade, como o trabalho. Contudo, ao focar na prevenção, o PETI não era eficaz na erradicação do trabalho infantil.

Lourenço (2013) em estudo realizado com família e crianças inseridas no PETI, em Franca, São Paulo, identifica que a jornada do PETI é vista pelas crianças e as famílias como proteção social contra o trabalho precoce, e que o fato de participar do PETI reforçava nas crianças e nas famílias a adesão à escola, ao complementar as atividades escolares com

atividades que visavam seu desenvolvimento de forma mais ampla. Encontra que a intersectorialidade entre as políticas de saúde, educação e assistência é muito importante, mas praticamente inexistente. No tocante à escola, a autora identifica que a permanência da criança na mesma envolve a relação de ensino-aprendizagem entre alunos, professor, escola e comunidade, e que apesar de o PETI exigir a frequência à escola, nem sempre esta última consegue fazer uma formação que desperte o desejo pelo estudo. Para a autora, a escola, que deveria ser um dos elementos para a retirada das crianças do trabalho, não consegue cumprir esse papel.

Segundo Alberto e Yamamoto (2017), o Brasil investiu em políticas de assistência social para enfrentar o trabalho precoce, mas não as integrou com as políticas de educação, fazendo com que estas se desenvolvessem paralelamente. Ainda que o país desenvolvesse políticas educacionais, e que estas tivessem efeitos indiretos na redução do trabalho precoce, não se constituíram como estratégias específicas. O enfrentamento ao trabalho precoce via políticas de assistência para os autores mostra-se como uma opção equivocada, uma vez que essas são focalizadas e seletivas e não universais, ao contrário das políticas educacionais, que têm caráter universal, e nesse sentido, seriam mais eficazes na prevenção e enfrentamento ao trabalho precoce, ao atingir todas as crianças e adolescentes.

O que a revisão da literatura sobre os programas indica é que, ainda que a transferência de renda seja um fator importante para o enfrentamento ao trabalho precoce a curto prazo, ela não é suficiente, sobretudo para as famílias mais pobres. A educação, seja através de atividades socioeducativas, seja pela educação em tempo integral nas escolas, ao proporcionar formação e estender o tempo das crianças em atividades para seu desenvolvimento, tem imprescindível impacto na redução do trabalho precoce. Contudo, ao mesmo tempo, as modificações na política de enfrentamento ao trabalho precoce no Brasil acabaram por descaracterizá-las em suas ações e ante os usuários dos programas, abandonando o modelo que incluía formação, em detrimento

de um modelo focado apenas na pobreza e transferência de renda. Esses elementos precisam ser considerados, e, sobretudo, como as políticas de educação têm responsabilidade e participação no enfrentamento à questão.

Capítulo 2:

Trabalho precoce, política social e educacional e enfrentamento: ferramentas teóricas

Para a compreensão da complexidade do objeto aqui proposto, faz-se necessário o delineamento de algumas categorias teóricas, indispensáveis para demarcar a visão teórica adotada. Neste sentido, compreende-se que as políticas sociais estão inseridas dentro de uma construção histórica e que são respostas do Estado à “questão social” decorrente do conflito capital X trabalho.

Ao mesmo tempo, enquanto uma das formas da expressão da “questão social”, o trabalho infantil (que aqui será denominado trabalho precoce, como se argumentará mais adiante), que tem características discriminatórias, excludentes e de classe, exigiu, de acordo com os determinantes históricos de cada momento, uma série de ações de enfrentamento do Estado que assumiu diferentes configurações ao longo do tempo, que trazem implicações para a própria forma como a noção de enfrentamento é compreendida.

Assim, as categorias teóricas aqui apresentadas serão: trabalho precoce, políticas sociais e políticas educacionais, e enfrentamento.

Trabalho precoce

O trabalho infantil existe desde a antiguidade, em formações sociais pré-capitalistas e capitalistas. Contudo, em cada formação social ou numa mesma formação, adquire características diferentes, o que significa formas diversas de execução deste trabalho.

Com o advento da Revolução Industrial o trabalho infantil, que antes tinha um caráter de formação, assume o caráter explorador. A mecanização fez com que a produção pudesse prescindir da força em troca da flexibilidade, empregando mulheres e crianças nas fábricas. A partir daí as crianças e adolescentes passaram a ser utilizadas em larga escala na indústria, a despeito das longas jornadas e condições de trabalho, e de suas condições físicas e psíquicas (Nogueira, 1993). Thompson (1987) afirma que o trabalho infantil, apesar de já existir

anteriormente, assume nessa época um caráter de exploração brutal, assumindo as piores características do trabalho familiar, sem as compensações que havia neste, onde o trabalho era desenvolvido com a existência de pausas; as atividades eram variadas, nenhuma criança ficava horas a fio no trabalho, como ocorria no sistema fabril; além disso, entre uma atividade e outra ainda havia espaço para as brincadeiras. Nas fábricas, as crianças e adolescentes eram submetidas ao trabalho em ambientes sujos, insalubres, às mesmas longas jornadas de trabalho de adultos, o que culminou em muitas mortes, doenças incuráveis, mutilações e exclusão dos meios educacionais.

No âmbito legal brasileiro, nas constituições de 1824 e 1891, não havia sequer menção ao trabalho de crianças e adolescentes. As primeiras legislações que versaram sobre a temática fora do âmbito constitucional aparecem de forma pontual, em 1891, com o Decreto 1.313, que disciplinava o trabalho de crianças e adolescentes nas fábricas do Rio de Janeiro; em 1917, com o Decreto 1.801, que versava sobre a proteção de crianças e adolescentes no Rio de Janeiro; e em 1923, com o Decreto 16.300, o qual proibia o trabalho de menores de 18 anos por mais de 6 horas a cada dia. Antes dessa preocupação se fazer presente nas constituições brasileiras, em 1927 é promulgado o Decreto nº 17943-A, o Código de Menores, que proibia o trabalho a menores de 12 anos, trabalho noturno aos menores de 18 anos e o trabalho em praça pública aos menores de 14 anos. Contudo, na prática, essas regulamentações eram largamente descumpridas (Andrade, 2011).

Em termos constitucionais, apenas em 1934 aparece na letra constitucional a questão do trabalho de crianças e adolescentes. Isso se dá após a ditadura civil-militar de 1930, num contexto de industrialização da economia brasileira e de várias iniciativas do Estado no sentido de regular as relações trabalhistas, como resposta às lutas operárias que reivindicavam direitos como regulação da jornada de trabalho, pensões e combate à utilização de mão de obra infantojuvenil. Nessa constituição, aparece em seu artigo 121 a proibição de trabalho a menores

de 14 anos, o trabalho noturno a menores de 16 e em indústrias insalubres a menores de 18 anos. A Constituição de 1937 manteve a idade mínima para trabalho da constituição anterior, acrescentando responsabilidades ao Estado de proteger a infância e a juventude e promover a educação como forma de disciplina moral e adestramento físico. A Constituição de 1946 manteve a idade de 14 anos para admissão no trabalho, e elevou de 16 para 18 anos a idade para inserção em trabalho noturno, além de proibir diferença de remuneração por questão de idade. Além disso, instituiu que as empresas devem promover aprendizagem profissional aos menores empregados (Andrade, 2011).

Já a Constituição de 1967, sob a ditadura civil-militar e o Estado de Exceção, manteve a proibição do trabalho noturno para menores de 18 anos, mas diminuiu a idade de admissão ao trabalho de 14 para 12 anos, o que marca um retrocesso na legislação brasileira em relação à proteção da infância e adolescência. A partir da redemocratização política e fim do período ditatorial, com a luta de diversos setores sociais pela defesa dos direitos das crianças e adolescentes, a Constituição de 1988 determina a proteção integral à infância e adolescência de toda exploração, crueldade e opressão, define como direitos o acesso à educação, saúde, esporte, enfim, ao desenvolvimento pleno. A idade para admissão ao trabalho volta a ser elevada para os 14 anos, e mantém a proibição à admissão a trabalho insalubre a menor de 18 anos, sendo que esta idade é modificada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, a partir da qual a idade para admissão a trabalho passa a ser de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, aos 14 anos de idade (Andrade, 2011).

Apesar desta conquista no nível dos direitos, hoje ainda se observa um grande número de crianças e adolescentes trabalhadores, apontando para a persistência de práticas sociais diferenciadas para crianças e adolescentes de classes diferentes. Aponta também para a necessidade de se compreender mais profundamente o fenômeno do trabalho precoce, os

motivos de sua permanência, suas diversas facetas e as políticas envolvidas no enfrentamento à problemática.

Vários termos têm sido utilizados ao longo do tempo para caracterizar o trabalho de crianças e adolescentes: trabalho infantil, trabalho infantojuvenil, trabalho precoce, trabalho de menores, dentre outros. O termo “trabalho de menores” não é o mais indicado para tratar da questão, uma vez que o termo “menor” assumiu uma conotação pejorativa a partir do início do século XX, passando a significar crianças e adolescentes pobres que cometiam delitos (Lodoño, 1991, citado em Alberto, 2002).

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), em suas Convenções, Recomendações e trabalhos em geral sobre o tema, utiliza o termo “trabalho infantil” para se referir a toda pessoa com até 18 anos de idade que exerça trabalho. Porém, este termo pode trazer equívocos, uma vez que o termo infantil remete, no geral, apenas a crianças, o que pode reforçar a tendência presente na sociedade em se considerar danoso o trabalho de crianças, mas não o de adolescentes.

Autores que trabalham com a temática identificam que há várias dificuldades em caracterizar, e, como consequência, definir esse tipo de trabalho, por alguns motivos: primeiro, porque muitas vezes é considerado apenas uma ajuda, ocultando as demandas dessas atividades; criando uma cultura de naturalização do trabalho de crianças e adolescentes, visto como formador e desejável como meio de evitar a marginalidade; segundo, porque é legalmente proibido (Silva & Conserva, 2007; Sousa, 2006).

Em relação à questão legal, a legislação internacional de referência é a da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, de 1989, e as Convenções nº 138 e 182 da OIT, estas últimas estabelecendo, respectivamente, a idade de 15 anos como a mínima para o trabalho, e a proibição das piores formas de trabalho infantil, atividades que exponham esses sujeitos ao regime de escravidão, exploração e que tragam danos à moral, saúde e segurança das crianças.

Ressalte-se ainda que, em nível nacional, a Constituição Federal de 1988 traz, em seu artigo 227, que toda criança e adolescente devem ser protegidos de qualquer forma de negligência e exploração. Este artigo encontra seu desdobramento na criação da Lei nº 8.069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente, que em seu artigo 60 determina: “É proibido qualquer tipo de trabalho a menores de quatorze anos de idade, salvo na condição de aprendiz” (Estatuto da Criança e do Adolescente, 2005, p. 11).

Este artigo foi modificado a partir da Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998, que eleva a idade mínima para a admissão ao trabalho de 14 para 16 anos. Assim, na atual legislação nacional, a idade mínima para a inserção no trabalho é de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, na qual é possível a partir dos 14 anos de idade.

A partir destes aspectos, aqui será adotado o termo “trabalho precoce”, por trazer a noção de um tipo de trabalho que ocorre antes do tempo definido por lei para sua execução, e que, neste sentido, pode ser prejudicial ao desenvolvimento das crianças e adolescentes. A noção de “precoce” permite abarcar tanto o trabalho de crianças quanto o de adolescentes, e, ao mesmo tempo, coaduna-se com a delimitação legal para a execução do trabalho no Brasil, que se dá a partir dos 16 anos de idade. Para utilizar uma definição mais exata, adotar-se-á, aqui, acrescentando alguns elementos, a definição de Costa (1990, citado em Alberto, 2002), que define trabalho precoce como “o exercício da atividade socialmente útil e/ou esquemas de profissionalização divergentes: tráfico e prostituição” (Costa, 1990, citado em Alberto, 2002).

Acrescenta-se aqui, a esta definição, que o trabalho precoce é a atividade que a criança e o adolescente executam em troca de pagamento, em gêneros, espécie ou serviços, que pode ser realizado tanto para terceiros, como no seio familiar. Chama-se a atenção para a utilidade das atividades desenvolvidas pelas crianças e adolescentes, e também na forma de pagamento, que não necessariamente ocorre sempre em gênero, mas muitas vezes é realizado através do fornecimento de alimentação, vestuário etc. Compreende-se que são atividades de trabalho

também aquelas consideradas como ilegais, a exemplo da exploração sexual infantojuvenil ou tráfico de drogas (Alberto, 2002).

O trabalho precoce, como já exposto acima, adquire suas feições de exploração mais deteriorantes dentro do sistema capitalista de produção, com o advento da maquinaria, o que permitiu prescindir da força e das operações mentais complexas, em favor de uma mão de obra que antes não era utilizada na indústria: a de mulheres e crianças. Marx, mesmo no *Manifesto Comunista*, já colocava como medida a ser tomada após uma possível revolução, a unificação do ensino e da produção material, contudo, aliada à abolição do trabalho de crianças nas fábricas. Ou seja, Marx reconhecia que o trabalho nas fábricas era um trabalho que degradava as crianças, e que não correspondia às necessidades de formação dos sujeitos dentro de uma sociedade socialista (Manacorda, 2017).

Ao mesmo tempo, Marx, ao analisar o trabalho precoce dentro da exploração capitalista e da criação do exército de reserva, ou seja, do exército de excluídos do processo produtivo, mas que a ele serve para rebaixar os salários e precarizar as relações de trabalho, observa que o trabalho de crianças tem como primeira função rebaixar os salários dos trabalhadores adultos, uma vez que estas tinham menor capacidade física e cognitiva, além de substituírem a mão de obra adulta com o advento das máquinas (Manacorda, 2017). Em segundo lugar, com o advento da maquinaria, alteram-se as exigências em relação à mão de obra: passa-se da necessidade da força para a valorização da flexibilidade e agilidade, características presentes nos corpos de crianças e mulheres. Aí é que o trabalho infantil assume uma segunda importância dentro do sistema capitalista: sua especificidade vem também associada às demandas de produção do capital, com a valorização e novas características dos meios de produção e sua associação às formas de organização do trabalho (Alberto, 2002; Lira, 2016).

Marx se opunha a esta utilização da mão de obra infantil nas fábricas. Isso porque reconhecia que o trabalho fabril deteriorava os seres humanos não só fisicamente, mas na sua

constituição humana. Dentro do contexto de vida do autor no século XIX, o acesso das crianças da classe trabalhadora ao ensino escolar era inexistente, e a única forma educativa que ainda possuíam, ainda que limitada, era aquela ligada ao trabalho artesanal e no campo, junto aos adultos, que é destruída com o advento da fábrica, e com a nova forma de vida advinda com a mudança da produção material, também se perdem as formas de assistência eclesiástica. O trabalho de crianças nas fábricas jogava-as num trabalho sem aquisições culturais e técnicas, marcado pela exploração e sem possibilidade de evolução. Por isso, Marx defendia que às classes trabalhadora e campesina fosse restituído o controle sobre as novas formas de produção, e que às crianças fosse destinado o ensino ao trabalho produtivo, mas não no sentido explorador presente no chão de fábrica, e sim relacionado à rigorosa regulamentação da duração do trabalho para crianças e adolescentes na época. Sobretudo, para Marx o ensino técnico deveria ser voltado não apenas e prioritariamente para a adequação do operariado à variedade do trabalho, mas sim se remete à restituição do acesso às bases técnicas e científicas do trabalho, ou seja, restituir o trabalho com as mãos e o cérebro, que é a expressão do trabalho que promove desenvolvimento humano, ou seja, o trabalho que promove a omnilateralidade, opondo-se às concepções de ensino técnico presentes até os nossos dias, que se reduzem à concepção burguesa de formação para a disponibilidade ao capital (Manacorda, 2017).

Com a precarização dos vínculos de trabalho, que geram maciço desemprego da classe trabalhadora, constitui-se esse contingente de trabalhadores excluídos do processo de produção formal, o que impele crianças e adolescentes ao trabalho precoce, sendo estes também parte do exército de reserva. Nesse sentido, o uso da mão de obra de crianças e adolescentes varia ao sabor das determinações do capital, que a emprega de acordo com seus interesses e com as variações das condições econômicas, sociais, históricas e políticas locais, o que ajuda a compreender as recorrentes variações nos números do trabalho, e mesmo seu aumento nos últimos anos, e insere a questão do trabalho precoce dentro da “questão social” (Lira, 2016).

Políticas sociais e políticas educacionais

O trabalho precoce enquanto exploração insere-se como uma refração da “questão social” decorrente do advento do sistema de produção capitalista. Tanto que, nas primeiras lutas operárias a partir do século XIX, ante a exploração desmedida do trabalho de crianças, a pauta da redução e regulamentação do trabalho precoce já estava presente (Santos, 2011).

Antes da Revolução Industrial, as sociedades não tinham como regulador as forças de mercado; as leis e garantias existentes visavam manter a ordem social e punir aqueles que não trabalhavam. O foco era punição e não a proteção social. Os que recebiam algum benefício ficavam à mercê do critério de merecimento: eram passíveis de receber aqueles que eram pobres e que não podiam trabalhar e os nobres que passaram à pobreza; os não merecedores eram aqueles que tinham alguma capacidade para desenvolver trabalho. Com a ênfase capitalista na capacidade de trabalho como mercadoria, mesmo essas parcas iniciativas de proteção social foram minimizadas. As políticas sociais emergem, então, como respostas às formas multifacetadas da “questão social” que resultam do conflito entre capital e trabalho a partir da Revolução Industrial (Behring & Boschetti, 2011).

A “questão social” é um tópico formado por concepções diversas. Netto (2011), partindo de uma concepção e posicionamento marxianos, situa que o termo surge para se referir ao fenômeno derivado da primeira onda de industrialização ocorrida na Europa Ocidental: o pauperismo, que se expressava no empobrecimento absoluto da população como implicação do capitalismo industrial. Se já havia a desigualdade ao longo da história, agora essa se expressava de forma concomitante e contraditória com o aumento da riqueza produzida: se antes a pobreza se devia à falta de recursos no geral, agora essa falta não era uma das causas imediatas. Ante esta situação, a população empobrecida inicia uma série de protestos, contestando e se tornando uma ameaça às instituições sociais daquele período; é neste contexto de busca da ordem burguesa de justificação para a pauperização, que emerge o conceito de “questão social”. Na

tentativa de justificação, esse conceito é apropriado e desenvolvido pelo pensamento conservador burguês, que busca naturalizá-lo como sendo a expressão de características presentes em todas as sociedades, e que não são passíveis de eliminação, no máximo de minimização através de políticas reformistas. Assim, busca-se combater os efeitos da “questão social” sem modificar o fundamento da sociedade e políticas burguesas.

Apesar de iniciadas lentamente no final do século XIX, é a partir das primeiras décadas do século XX que as políticas sociais passam a ser ampliadas gradativamente, tendo atingido sua expressão mais evidente após a crise de 29, que colocou em cheque a legitimidade do capitalismo, e sobretudo no pós-guerra, com o advento do que se tem denominado de *Welfare State*, sobretudo na Europa e Estados Unidos, onde se processam avanços no campo da seguridade social, distribuição de renda e trabalho para as classes trabalhadoras e o socialismo. Assim, passou-se do Estado liberal, voltado, em suas ações, à garantia da liberdade e propriedade, de caráter repressor, para o Estado social, que passa a definir suas ações e políticas a partir do atendimento a demandas sociais dos trabalhadores, pautadas na cidadania, com caráter de direitos e com um investimento público nas políticas sociais (Behring & Boschetti, 2011).

Política Social e tradição marxista

Dentre as diversas abordagens de estudo das políticas sociais, aqui se tratará mais especificamente daquela que se apoia na tradição marxista, por considerar na leitura desta categoria as formas de reprodução social que definem as relações históricas entre os seres humanos, a totalidade das relações sociais e o conflito de classes que nela engendram características específicas.

É importante destacar que Marx não abordou as políticas sociais de forma direta em suas obras, uma vez que em seu período de produção teórica, o que era vigente era um contexto de conflitos de classe e exploração desmedida dos trabalhadores nas indústrias, e não existiam instituições de política social. Para Marx, o bem-estar era entendido de forma global, baseado nas relações de solidariedade e cooperação, que se materializam em distribuição da produção humana de acordo com as necessidades de cada um, e, portanto, antagônicas às relações sociais capitalistas, baseadas na propriedade privada e na exploração entre os seres humanos. Para Marx, toda melhoria de condições de vida dentro do capitalismo decorreria apenas a partir da luta dos trabalhadores, não sendo decorrente da ordem natural do desenvolvimento das forças produtivas. Ao mesmo tempo, essa melhoria seria sempre restrita, visto que não eliminaria a exploração, e ainda encontraria resistência em sua implementação pela classe burguesa. Assim, Marx não negava que poderiam ocorrer algumas melhorias nas condições de vida dos trabalhadores dentro do sistema capitalista; contudo, estas seriam sempre limitadas, sem promover realmente o bem-estar de todos (Coimbra, 1998).

Por isso, os autores que se apoiavam na tradição marxista até meados da década de 70 do século XX não se debruçavam sistematicamente sobre a questão da política social, uma vez que faziam uma leitura dela como sendo útil ao capitalismo, ao garantir a produção, rebaixando os custos de reprodução da mão de obra, e circulação de mercadorias, ao manter a demanda por produtos com a transferência de renda pelo Estado aos trabalhadores e as compras para manutenção dos programas sociais; e, ao mesmo tempo, garantir a docilidade dos trabalhadores e desmobilização das lutas. Assim, a política social existia (e ainda existe) para atender aos interesses do capital (Coimbra, 1998).

Essa situação se modifica com os ataques ao *Welfare State* em vários países, onde a própria burguesia passa a contestar esse modelo de sociedade, e há um desmonte das melhorias conquistadas. É nesse momento que se inicia uma produção de autores da tradição marxista,

tanto no sentido de buscar defender as melhorias obtidas até então, já que, mesmo sem promover uma mudança global na vida dos trabalhadores, reconhece-se que há uma significativa elevação na qualidade de vida, como se passa a revisar a concepção de Marx de que todo ganho nas condições de vida dos trabalhadores seria exclusivamente decorrente da conquista pela luta dos trabalhadores (Coimbra, 1998).

A marca dessa produção intelectual continua nas várias concepções sobre as políticas sociais apoiadas nessa tradição dos estudos de Marx. Behring (2015) destaca que, dentre essas, ainda permanecem dois grandes grupos: aqueles que as enxergam como um “engodo”, ou seja, como uma ilusão dentro do sistema capitalista, e os que a tratam como uma “conquista” da classe trabalhadora.

A autora observa que, no movimento de amadurecimento iniciado no Serviço Social nos anos de 1980 - disciplina na qual historicamente se faz uma discussão acerca do papel das políticas sociais – os estudos ultrapassam a crítica às políticas sociais como aparelhos ideológicos do Estado, da superação de um reducionismo ao economicismo e do Estado com função exclusivamente instrumental, passando a considerar uma maior complexidade no tratamento da política social. Apesar disso, ainda se encontrou dificuldades nos posicionamentos teóricos ante a questão das políticas sociais, havendo ainda certa subestimação das determinações econômicas, o que abriu espaço para visões politicistas, redistributivistas, estatistas e ecletistas dentro da área (Behring, 2015).

As visões politicistas, separando as políticas do processo de produção social, colocam-nas como resultado da vontade política, uma forma de regulação do conflito capital X trabalho, como forma de legitimação ante as pressões do movimento social e dos trabalhadores. O redistributivismo entende a política social como uma solução para a desigualdade, excluindo da discussão as características próprias do sistema capitalista e o caráter indissolúvel entre produção e reprodução social, almejando a reprodução do *Welfare State* no Brasil, reeditando

posições da economia política clássica. As vertentes ecletistas mesclam categorias da tradição marxista com a perspectiva distributivista keynesiana. Por fim, as visões estatistas colocam o Estado como centro das ações da política social, explicando-as apenas pelo seu papel, e desconsiderando as demandas que estão presentes nas relações sociais e as parcerias público-privadas (Behring, 2015).

A concepção de política social aqui adotada se alinha com a concepção defendida por Behring e Boschetti (2011), a qual compreende as políticas sociais como respostas fragmentadas e setorializadas às diversas formas de apresentação da “questão social”. Essa concepção compreende que não se pode separar a produção da reprodução social, e nesse sentido, as políticas sociais não são capazes de resolver as desigualdades sociais dentro do capitalismo. A “questão social”, contida nesta definição, é elemento resultante do conflito capital x trabalho, e, por isso, sua solução passa pela dissolução deste, não sendo as políticas sociais capazes de resolvê-lo (Netto, 2011).

Dentro do sistema capitalista, a política social se torna “políticas sociais”, ou seja, assume um caráter fragmentado, lidando com as diversas formas de expressão da “questão social” a partir de políticas específicas, como a habitacional, alimentar, sanitária, educacional, dentre outras (Yamamoto & Oliveira, 2014).

As crises dentro do sistema capitalista e o impacto nas políticas sociais

Sendo as políticas sociais desenvolvidas dentro do sistema capitalista de produção, cabe aqui discorrer sobre o caráter de crise dentro desse sistema, e como essas crises se relacionam com as políticas sociais desenvolvidas em seu seio. As crises, dentro do sistema capitalista, não são imperfeições do sistema, ou questões pontuais, resultantes de falhas e que podem ser contornadas e eliminadas. Segundo Harvey (2011), as crises servem para “racionalizar as

irracionalidades do capitalismo” (p.18), uma vez que resultam em novas configurações do sistema, novas formas de desenvolvimento e rearranjos de poder. Contudo, essas reconfigurações se dão de forma a promover um sacrifício do povo, e favorecer a classe burguesa - salvo se não houver oposição política, que depende da situação das forças de classe do momento histórico. As crises nada mais são do que um acúmulo de capital que não pode ser reinvestido em alguma atividade que produza lucros. Por isso, quando excedentes de lucro são produzidos, os capitalistas são forçados a reinvestir porção desse excedente, e para tal tem de encontrar novas saídas. Assim, as crises dentro do sistema capitalista são endógenas, fazem parte do sistema. O que ocorreu é que a sua frequência e profundidade se tornaram maiores a partir dos anos 70 e 80 do século XX (Harvey, 2011; Netto, 2013; Ribeiro, 2013).

As crises que ocorreram no início do século XX mostram que não era possível confiar no capitalismo baseado apenas na regulação dos mercados. Arruína-se a crença no capitalismo que beneficiaria a todos, e fica exposta a fragilidade do sistema. Ante esta desconfiança geral, e as pressões da classe trabalhadora, começam a ser gestadas iniciativas de proteção social. No pós-Segunda Guerra, com a reconstrução dos países e na vigência do fordismo, que implicava num consumo em massa e na necessidade de um financiamento pelo Estado de serviços coletivos, essas medidas se generalizam, configurando nos países centrais o que se convencionou chamar de *Welfare State*, nos quais se implantou um sistema em que se buscava garantir a acumulação capitalista com a sustentação de seguros sociais pelo Estado (Behring, 2015).

Contudo, a crise financeira, iniciada nos anos 60, resulta na quebra do “pacto” que sustentava o *Welfare State* pelo lado do capital nos países centrais e trouxe de imediato uma redução das coberturas sociais e o corte nos direitos sociais (Netto, 2013). Nesse momento, o trabalho se constituía num empecilho para a acumulação capitalista, uma vez que havia escassez de mão de obra, havia boa remuneração e os trabalhadores tinham organização e força política.

Com o propósito de acessar mão de obra mais barata, o capital inicialmente se utilizou da imigração, e, em seguida, passou a buscar o desenvolvimento de tecnologias poupadoras de mão de obra, provocando desemprego. Mais tarde, os governos neoliberais se utilizaram também das políticas de arrocho salarial e cortes de gastos públicos, com o pretexto de controlar a inflação, o que, na verdade, possuía o objetivo de causar desemprego, criando o exército industrial de reserva e enfraquecendo a força do trabalho. Essa crise, que se agravou nos anos 70 do século passado, trouxe consigo a implementação do neoliberalismo, que, acima de tudo, constituiu-se num projeto da classe burguesa de retomada e consolidação do poder após o fim do socialismo real (Harvey, 2011).

Com a nova acumulação de capitais, outra forma encontrada de resolver a questão foi a exportação de capitais e empréstimos a países subdesenvolvidos, e cultivo de novos mercados em todo o mundo. Contudo, com o aumento repentino dos juros depois de 1979, abre-se uma crise da dívida desses países nos anos 80 do século passado, principalmente na América Latina e África. Para garantir o pagamento dos empréstimos, reativam-se instituições financeiras internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), que desempenham o papel de disciplinador global, de forma a garantir o retorno dos empréstimos aos bancos, e que os países sejam obrigados a pagar as dívidas. Esse disciplinamento é realizado através dos “programas de ajuste estrutural do FMI”, que impunham medidas de austeridade econômica aos países. Com isso, os pagamentos das dívidas foram realizados, às custas da penúria das populações dos países devedores. Aliado a isso, com o montante de capital excedente tendo sido cada vez menos absorvido na produção, devido à queda das margens de lucro no mundo, uma das medidas adotadas pelo capital para aplicar os excedentes de lucro foi provocar uma onda de privatizações no mundo todo, bem de acordo com os preceitos neoliberais (Harvey, 2011).

As medidas tomadas a fim de enfraquecer o trabalho provocam uma queda nos salários dos trabalhadores, e, com isso, geram o problema de um mercado que não é pungente a fim de

manter a demanda para a expansão capitalista. A saída encontrada pelo capital para manter o consumo, mesmo num contexto de baixo poder aquisitivo, e como forma de continuar a expansão do mercado é o mercado de crédito, que se expande nas décadas de 1980 e 1990, gerando uma explosão do endividamento e crescimento das instituições financeiras, preenchendo essa lacuna entre o quanto os trabalhadores ganhavam e o que podiam dispendar. Ao fim dos anos 90, essa concessão de crédito foi estendida mesmo àqueles que não possuíam renda constante e aos mais pobres. Mesmo sendo endividamentos arriscados, as novas formas de securitização davam a sensação de segurança, e ao gerar muito lucro, essas formas de endividamento não eram questionadas (Harvey, 2011).

Os ativos foram então muito valorizados, uma vez que as práticas nos mercados informais eram muito voláteis. Nos EUA, os trabalhadores sem aumento de renda e que realizavam empréstimos *subprime* (empréstimos realizados para pegar outros empréstimos, tendo o mesmo imóvel como garantia), como forma de extrair créditos de hipotecas para satisfazer necessidades, sofreram com essa valorização de ativos, uma vez que as ações eram diferentes das propriedades em si. Os imóveis se tornaram caríssimos, e a inflação dos ativos estagnou (Harvey, 2011).

Em 2008, a crise da bolha imobiliária nos EUA estoura, justamente pela impossibilidade das famílias de pagamento das hipotecas, o que provoca a perda de suas residências, causando uma onda de despejos de famílias das periferias. Essa crise causou quebra de vários bancos, falências e fusões, afetando o comércio global de crédito, e levou vários países também a uma situação de crise. As ações dos governos agravam mais ainda a situação, pois o que vem ocorrendo é um socorro aos bancos e classe burguesa, através de perdões de dívidas e transgressões financeiras. As medidas governamentais para a população são muito fracas, incapazes de realmente ajudar as pessoas, e voltadas apenas para evitar crise de legitimidade do capitalismo. Por fim, essa crise gerou perda de postos de trabalho para vários trabalhadores

que migraram para países do Golfo, acabando com as remessas de dinheiro que esses migrantes enviaram às famílias de origem, gerando muita fome, desnutrição e morte em muitos países, demonstrando que as populações empobrecidas e marginalizadas são afetadas por crises do capitalismo avançado (Harvey, 2011).

Assim, as crises do capitalismo, que são endógenas ao sistema, trazem impactos na questão das coberturas sociais dos países, dependendo de sua inserção no mercado mundial. A partir da crise que se abre nos anos 70 do século passado, o que se observa, de acordo com o exposto, é uma generalizada redução das proteções sociais dos países, que retrocedem ao sabor do enfraquecimento da força da classe trabalhadora e da queda do socialismo na Europa. Com o advento do neoliberalismo, o capital quebra as barreiras que o obrigavam a fazer concessões aos trabalhadores. Essa situação tem forte impacto nas políticas sociais, que são relegadas a segundo plano, sendo uma opção dos governos neoliberais o investimento no mercado, com a justificativa do crescimento econômico e da geração de emprego, em detrimento das necessidades da população. Este quadro também tem forte impacto nas políticas sociais voltadas ao enfrentamento ao trabalho precoce no Brasil, como será abordado adiante.

O capitalismo tardio e as políticas sociais

Recorrer à categoria da totalidade implica que se recusam interpretações de causa única do desenvolvimento do capitalismo, compreendendo que as mudanças históricas desse sistema se configuram na interação de diversos fatores que são independentes entre si, mas interagem na produção e reprodução sociais. Assim, o capitalismo opera nas rupturas, sendo impossível que a produção ocorra de forma linear (Behring, 2015).

As formas que assume o mercado mundial ocorrem de forma diversificada nas fases do capitalismo, e a força propulsora desses processos é a busca de superlucros, dentro de um

desenvolvimento em desequilíbrio do capitalismo. Esse processo ocorre nas três fases do capitalismo (fase da livre-concorrência, fase imperialista e capitalismo tardio)³. Contudo, aqui nos deteremos nesta última fase, por ser a contemporânea, e na qual discutiremos a situação das políticas sociais. No capitalismo tardio, incorporam-se formas de extração da mais valia de períodos anteriores, como a exploração de colônias da fase imperialista, mas também se agregam novos elementos, como a consolidação dos monopólios e da revolução tecnológica, sendo que é funcional ao sistema a existência de setores mais e menos desenvolvidos. Os superlucros são obtidos a partir da diferenciação na produtividade do trabalho, e por isso, há uma articulação entre setores modernos e mais arcaicos, com a universalização da circulação de mercadorias, mas não a produção, o que confere o caráter não homogêneo ao sistema capitalista⁴ (Behring, 2015).

As formas de conjugação das variáveis envolvidas na obtenção de superlucros se relacionam com as ondas longas de aceleração e desaceleração dentro do capitalismo, provocadas pelo descompasso entre a produção e realização de mais-valia. Assim, após uma fase de expansão se dá uma superacumulação, o que gera a queda da taxa de lucros, pelos entraves na realização da mais-valia; por sua vez, ocorre a depressão e crise. Na origem de cada ciclo de reprodução ampliada do capital está o aumento da composição orgânica, que se dá ou por expansão da escala produtiva ou por uma revolução tecnológica (Montaño & Duriguetto, 2011; Ribeiro, 2013).

Dentro do capitalismo tardio, a questão da revolução tecnológica se liga à redução do tempo de rotação do capital fixo, uma vez que com esta última se provoca um aumento da

³ Para mais informações, consultar Behring (2015).

⁴ Essa articulação entre setores arcaicos e modernos na economia e as decorrentes formas de relações de trabalho mais arcaicas como forma de superexploração com a finalidade de extração de lucros aparecem com clareza no caso do trabalho precoce: o trabalho de crianças e adolescentes é uma das formas mais precarizadas e desregulamentadas de trabalho, na qual, em boa parte das vezes, não há remuneração, controle de jornada, e é realizada no espaço doméstico - que é inviolável -, e fica ocultado das fiscalizações do trabalho. Por isso, esse é um dos fatores que explica a persistência do trabalho precoce nos dias atuais.

produtividade no trabalho e diminuição do tempo de consumo. Essa busca pelas inovações tecnológicas exige um grande investimento de capital, que culmina em riscos para os investimentos; esses, então, passam a estimular uma planificação de custos, investimentos em pesquisa e custos da produção, e na análise de mercado, visando evitar a superprodução (e a consequente queda da taxa de lucros). Nesse contexto, o Estado entra com um papel fundamental, chamado por Mandel de “capitalista total ideal”, uma vez que atua assegurando os lucros ao instituir contratos com as empresas, e outras ações incluídas no planejamento. Contudo, ao planejamento do setor privado são inerentes as incertezas, uma vez que não dependem apenas da produção, mas interferem também fatores como a concorrência e a própria dinâmica do capitalismo internacional (Behring, 2015). Esta característica aparece com grande evidência na crise de 2008, momento em que as potências econômicas se apressaram em socorrer as estruturas econômico-financeiras, com a intervenção estatal e injeções financeiras em larga escala (Yasbek, 2010).

Aliada a esse tipo de programação econômica, vem a programação social, que busca controlar os custos salariais dos trabalhadores, e que compreende tanto a tentativa de acordos coletivos com os trabalhadores como as políticas de governo de transferência de renda. Contudo, essas propostas são ilusórias aos trabalhadores, uma vez que os acordos desmobilizam as lutas operárias, e os programas de renda têm impactos reduzidos ante a impossibilidade de controle de preços. Aliado a isso, ocorrem cooptações de lideranças sindicais ou mesmo a repressão e controle das lutas dos trabalhadores (Behring, 2015).

Nesse âmbito, o Estado se modifica a partir da divisão do trabalho: ao passo que esta se complexifica, tornam-se necessárias funções estruturais. Para Faleiros (1991), o Estado não é neutro, mediador, como defendiam as vertentes liberalistas clássicas; ele é uma relação social, campo de batalha, onde os interesses das classes trabalhadoras e da burguesia se confrontam. É lugar do político, promove coerção e integração e pretende organizar um território advogando

ações e apresentando-as como o resultado do interesse geral. Essa característica de contradição dentro do Estado deve ser compreendida de uma maneira histórica e baseada na realidade concreta, dentro das movimentações da sociedade civil. A ação estatal depende da correlação de forças sociais de um momento histórico.

Com o advento do monopolismo e imperialismo, o Estado passa a intervir na vida econômica e social, ao assumir as funções bélicas, prover fontes de acumulação de capital e promover meios de integração social dos trabalhadores organizados e que reivindicam a socialização da política. Com a entrada dos trabalhadores no âmbito político, as decisões saem dos parlamentos para os altos escalões governamentais; ampliam-se as legislações de cunho social para enfraquecer a luta dos trabalhadores e garantir a produção; e ao mesmo tempo, amplia-se o orçamento público a fim de garantir a reprodução do capital. No capitalismo tardio há um incremento dessas funções estatais: com o aumento dos riscos, o estado sofre pressão para atuar a favor do capital, através do planejamento econômico e socialização dos custos. Desencadeiam-se medidas com o fim de evitar as crises, sendo que o orçamento estatal passa a ser pressuposto do capital. As decisões são remetidas aos setores técnicos, o que terá fortes impactos nas políticas sociais. Sendo assim, o Estado dentro do capitalismo tardio é instância central na acumulação capitalista, e por isso, sua instrumentalização ocorre de forma tão complexa (Behring, 2015). Nas sociedades capitalistas, o atendimento a certas demandas populares ou dos trabalhadores a curto prazo se dá como forma de garantir a longo prazo a conservação da acumulação capitalista (Faleiros, 1991).

Os períodos históricos do capitalismo são caracterizados por ciclos longos de aceleração e desaceleração da acumulação de capital, ou seja, as ondas longas de crescimento e as ondas longas depressivas (Montaño & Duriguetto, 2011). Nesse sentido, as políticas sociais proliferam após o longo período depressivo que se encerra no final dos anos 30 do século XX,

e se generalizam no período de expansão, propiciado pela guerra e contexto de fascismo, que entra em nova crise a partir do final dos anos 60 (Behring, 2015).

Nesse contexto, como já afirmado anteriormente, na entrada da onda longa de crescimento a partir do fim dos anos de 1930, logo após uma crise de grandes proporções, a burguesia perde sua confiança cega nos mecanismos de regulação do mercado, aliado ao fato de a experiência do socialismo real estar em ascensão. Como resposta a esse quadro, a alternativa adotada é a do keynesianismo, que propõe a saída da crise por meio de ações públicas visando conter as crises cíclicas do capitalismo e a queda da taxa de lucros. Assim, o Estado passa a assumir diversas medidas visando evitar as crises, como a planificação econômica, controle da política salarial e de preços, renúncia fiscal, oferta de crédito, e, por fim, as políticas sociais. O crescimento dessas políticas tem diversas causas, dentre elas a pressão do movimento operário ante as ameaças à própria existência, o que gera a criação de seguros sociais voluntários, e depois obrigatórios. Essa iniciativa leva à noção de segurança social, visando à perda de salário corrente (Behring, 2015).

Em seguida, dentro das medidas anticíclicas, aos poucos institui sistemas de seguridade, com contribuição de trabalhadores, empresas e Estado. Esses sistemas mobilizam recursos vultuosos, que passam a ser tomados como empréstimo, sendo que as políticas de segurança sempre foram financiadas pela contribuição dos trabalhadores, e nunca por impostos sobre o lucro, o que indica que efetivamente não se deu uma redistribuição da riqueza social produzida. Os salários indiretos, obtidos pela contribuição dos trabalhadores, também serve para fazer frente à baixa da procura total, sendo, ao mesmo tempo, um componente da relação salarial com a finalidade de permitir a reprodução da força de trabalho. Os seguros também assumem um caráter de amortecer a queda do consumo ante o desemprego, com a instituição do seguro desemprego, por exemplo (Behring, 2015; Faleiros, 1991).

A intervenção do Estado serve, então, para a gestão e melhoramento da mão de obra, mas também para a produtividade das empresas e para aumentar a demanda por produtos e serviços. A intervenção não mercantil do Estado favorece a economia em seu conjunto (Faleiros, 1991). Contudo, as políticas sociais não foram as únicas nem principais medidas tomadas para amortecer os momentos de crise. As medidas anticíclicas adotadas também contemplavam outros elementos econômico-políticos, incluindo subsídios à iniciativa privada como compra de equipamentos visando atender ao consumo coletivo, garantia dos preços da cesta básica etc. (Behring, 2015).

Contudo, a busca de altas taxas de lucros, através da inovação tecnológica, que promovem uma aceleração da rotação de capital, acarreta na constituição de um desemprego estrutural, o que veio a contrariar as proposições keynesianas (Montaño & Duriguetto, 2011). Some-se a isto a intensificação do movimento operário corporativista e os acordos de preços dentro da monopolização do capital, aliado à supercapitalização, com a adoção de um modelo industrial no setor de serviços, o que também culmina no desemprego nesse setor, e o Estado perde sua capacidade de ação no impedimento da crise. Isto ocorre por conta da ampliação das demandas ao Estado, tanto do lado dos trabalhadores, que requerem ampliação da proteção social, quanto do lado do capital, que demanda ações do Estado no sentido de ampliar as taxas de lucros em queda, e única condição na qual se aceita alguma redistribuição pontual de salários indiretos. Esse conflito de demandas sobre o Estado expressa a contradição clássica entre capital X trabalho, e é o que explica a crítica do discurso neoliberal às políticas sociais (Behring, 2015).

As políticas sociais não foram amplamente utilizadas dentro do keynesianismo; sua implementação dependeu das condições socioeconômicas e políticas de cada governo, da mobilização da classe dos trabalhadores e da inserção do país no capitalismo em escala mundial, sendo que, deste último, depende a implementação e alcance das políticas sociais, o que denota que as políticas dependem das características dos ciclos da economia. Dentro do

keynesianismo, os conflitos na esfera econômica são deslocados para a esfera política, para dentro do Estado, onde se dá uma fragmentação das demandas e seu tratamento como de âmbito técnico (Behring, 2015). O tratamento das questões passa a ser focalizado, com regras de negociação definidas e visando à conciliação; quando essa não é possível, se necessário, a solução é imposta, tudo de forma a não modificar o funcionamento mercantil da sociedade (Faleiros, 1991).

É imprescindível reforçar aqui que as políticas sociais não são apenas resultado da sua inclusão dentro do sistema capitalista, tampouco apenas produto da luta dos trabalhadores ou daqueles aliados das condições mínimas de existência, mas são forjados na relação entre esses dois processos, dentro da totalidade histórica. As políticas sociais são fruto da relação e do desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais; são consequências das lutas de classe e também servem para a reprodução das classes sociais (Faleiros, 1991). As políticas sociais, reforça-se aqui, nunca se constituíram em uma redistribuição da riqueza produzida no âmbito do capitalismo, mas são ações mínimas, fragmentadas e compensatórias, que não atendem às demandas da população, sobretudo nos países periféricos do sistema (Behring, 2015).

As relações de produção não são modificadas por essas políticas, ao contrário, são reforçadas, mantendo a base relacional essencial que constitui o sistema capitalista: as relações de exploração. A universalidade pregada nas políticas sociais garante igualdade perante a lei, mas desigualdade em relação à renda, acesso a condições de vida e existência, sendo então discriminatória (Faleiros, 1991). Essa concepção vai contra aquelas que associam as políticas à redistribuição de renda, à cidadania e à democracia, uma vez que estão inseridas nas condições do capitalismo atual, o que por si só torna essa redistribuição algo impensável e que vai contra as próprias leis de acumulação do capital (Behring, 2015).

Contudo, ainda que não promova a redistribuição das riquezas produzidas socialmente, a existência das políticas sociais se insere na luta de classes - como a luta por condições dignas de vida - dentro do campo contraditório do Estado, e ante a ferocidade do capitalismo tardio, sendo, neste estágio do capital mundial, um importante campo de embates por melhores condições de vida (Behring, 2015). As políticas sociais, dentro do atual contexto do capitalismo, e sobretudo na sociedade brasileira, têm se caracterizado por serem destinadas aos mais pobres, incapazes de competir no mercado, revelando seu caráter emergencial e seletivo, cujo acesso se dá não pela cidadania, mas pelo fato de dela estar excluído. Ante este quadro - de cada vez maior focalização das políticas sociais, de seu gerenciamento estritamente técnico e de tentativa de retorno à filantropia e às alternativas privatistas de proteção social - é preciso reforçar a defesa por Políticas Sociais universais, como a Saúde, a Educação, dentre outras, sem limitá-las ao combate à pobreza e esvaziando seu potencial universalizante (Yasbek, 2010). Este se mostra como um grande desafio, sobretudo em tempos de avanço e consolidação do neoliberalismo e da redução do papel do Estado na provisão de políticas de seguridade social ao redor do mundo.

Neoliberalismo, mundialização e políticas sociais

No contexto da crise longa depressiva do capital iniciada ao fim dos anos 1960, e generalizada a partir de meados dos anos 1970, e em meio à queda das taxas de lucros e o aumento da inflação, começa a crescer entre os países de economia central a defesa e adoção das ideias neoliberais. Esta concepção, que começou a ser gestada nos anos 40 do século passado na França, não encontrou campo para se difundir nos anos do *Welfare State*, com a concepção keynesiana em voga e com a longa onda de expansão do capitalismo vivida naquele período. Contudo, com o fim da onda expansiva, a crise e a entrada na onda depressiva, as ideias

neoliberais encontraram campo para se difundir entre os governos europeus (sobretudo os do norte da Europa Ocidental), alguns países da América do Sul, leste europeu, e no fim da década de 1980, generalizam-se em vários países (Anderson, 2012).

É importante ressaltar que, ante a queda das taxas de lucros experimentada nos anos 1970, os anos de 1980 foram marcados por uma reestruturação produtiva, baseada num alto investimento e numa busca incessante por inovações tecnológicas que pudessem ser um diferencial produtivo na direção de aumentar os lucros, e uma mundialização da economia, onde são modificadas as relações no mercado mundial, e pelo advento do neoliberalismo, com mudanças na forma das políticas econômicas dos Estados e novas relações entre Estado e sociedade civil (Behring, 2003; Montañó & Duriguetto, 2011).

Dentro das mudanças no mundo produtivo, destaca-se a adoção do modelo japonês, com a revolução microeletrônica, que permite um aumento na precisão da produção. Esta passa a ser automatizada não em larga, mas em pequena escala, suprimindo ainda mais o saber dos trabalhadores no uso das máquinas. A produção passa a ser descentralizada, com a subcontratação de empresas menores. Com o fim de reduzir o desperdício, a produção passa a ser realizada com foco na demanda, mantendo-se um estoque mínimo; diminui-se a hierarquização nas fábricas, uma vez que a produção se baseia em um grupo de trabalhadores polivalentes que operam as máquinas, com intensificação do trabalho. Essa configuração favorece a pressão do empresariado por um sindicalismo por empresa, enfraquecendo a luta dos trabalhadores (Behring, 2003). Essa situação, aliada à redução do emprego da mão de obra causado pela adoção de novas tecnologias, tem causado uma heterogeneização e fragmentação da classe trabalhadora, com aumento do desemprego, queda salarial e enfraquecimento dos sindicatos (Montañó & Duriguetto, 2011). Os contratos de trabalho passam a ser instáveis e flexíveis, com um conjunto de trabalhadores que possuem maior formação, melhores ganhos e caracterizados pela sua adaptabilidade às demandas do capital, e um grande grupo formado por

trabalhadores com pouca especialização, com alta rotatividade no trabalho e baixas remunerações, ao lado dos trabalhadores subcontratados e sem direitos assegurados. Todos esses processos levam a uma dificuldade na construção de uma consciência de classe trabalhadora (Behring, 2003).

Ao mesmo tempo, ocorre um processo de mundialização da economia (Chesnais, 1997 citado em Behring, 2003; Montañó & Duriguetto, 2011), onde a acumulação passa a ser basicamente financeira, com a fusão de empresas, que assumem uma relação dúbia de competição e dependência. Assim, ocorre a criação de um mercado mundial unificado, onde se organiza um processo de produção, distribuição e comercialização mundial. Contudo, é um processo desigual, caracterizado pela heterogeneização do mercado, que assume diferentes formas e afeta os países de formas distintas de acordo com sua posição do mercado, e que geram frequentes crises no mercado financeiro (Behring, 2003). Para que isso seja possível, essas características do mercado se fundamentam nas bases ideológicas neoliberais.

O ideário neoliberal defende, sobretudo, o fim de qualquer barreira legal, política ou fiscal que limite o poder do mercado. Suas propostas giram em torno da desregulamentação econômica; a defesa de um Estado mínimo (mas ressalte-se que mínimo para a defesa de direitos sociais e gastos públicos, e máximo e forte para o capital, ao minar o poder dos sindicatos e das organizações de trabalhadores); e foco na estabilidade monetária. Além disso, defende uma estrita disciplina orçamentária, redução drástica de gastos com bem-estar, retomada de taxa de desemprego natural (como forma de fragilizar os sindicatos), reformas fiscais (com redução de impostos sobre as altas rendas). Estas medidas permitiriam resgatar a desigualdade “inerente” às economias, queda da inflação e retomada do crescimento econômico (Anderson, 2012).

Dentro dessa concepção, os Estados nacionais passam a se limitar a cobrir custos de infraestrutura, promover incentivos fiscais às empresas, institucionalizar a liberalização

econômica, cujo impacto maior tem sido sobre as relações de trabalho, com redução de salários, e diminuição de gastos com seguridade social, além das privatizações que beneficiam o setor privado. O Estado passa, então, a ser direcionado por interesses particulares das empresas mundializadas, desprezando o bem-estar e consenso social (Montaño & Duriguetto, 2011).

Esse quadro é agravado, nos países de economia periférica da América Latina, com as crises por que passam os países do continente nos anos 80 e 90 do século passado. Ante a esta situação de penúria, economistas do Internacional Institute Economy se reuniram para discutir a questão e elaboraram um conjunto de propostas e reformas para a retirada desses países da crise. Essas propostas, denominadas “Consenso de Washington”, foram usadas pelo Banco Mundial (BM) como condições para a renegociação das dívidas externas desses governos. A partir daí esses países passaram a seguir as determinações contidas no Consenso, para garantir a governabilidade e a confiança nos órgãos financeiros internacionais. Os governos locais passaram a transferir sua capacidade de decisão para as agências internacionais. Reformas foram propostas aos países, de forma que o Estado passa a deixar o papel de promotor do desenvolvimento, sendo então essa tarefa do mercado. A concepção do Banco Mundial é que o mundo do trabalho é composto pelos capazes de se integrar ao mercado, e aqueles incapazes, os pobres. Desses últimos, o Estado deve cuidar através de políticas sociais focalizadas e residuais. A pobreza é compreendida como a incapacidade de se obter um padrão de vida mínimo (Ugá, 2004).

É aí que as recomendações para a política social dos países passam a ser baseadas no combate à pobreza, em detrimento da garantia de direitos sociais universais. Estabelece-se um valor mínimo que permita aos indivíduos satisfazerem suas necessidades básicas e que permitam sua participação na sociedade, e se compara esse valor com a renda dos indivíduos. Aqueles que recebem um valor inferior que garanta as necessidades básicas é considerado pobre. Alia-se a isso a prestação de serviços sociais como saúde e educação, a fim de tornar os

indivíduos capazes, de forma que possam inserir-se no mercado, saindo dessa situação de pobreza, e, portanto, e não mais necessitando do auxílio do Estado. É com base nessa concepção que as políticas sociais no Brasil passam a focar na redução da pobreza, na transferência de renda, que a curto prazo permite “retirar” os pobres dessa classificação, e mantém a oferta de serviços sociais precarizados e com cada vez menos recursos disponíveis para sua execução. Políticas fragmentadas, focalizadas, que não promovem redistribuição da riqueza produzida, não garantem direitos e não promovem cidadania. Ou seja, políticas sociais no âmbito do neoliberalismo (Ugá, 2004).

Assim, ao adotar os ajustes econômicos impostos por parte das entidades intergovernamentais de fluxo mundial de capital enfraquecem-se os mercados internos dos países, além de exigirem o congelamento dos salários e redução dos gastos sociais, aumento dos juros e queda dos fatores de crescimento (Montaño & Duriguetto, 2011). Junto a isso, alie-se a sempre alegada crise fiscal do Estado, cuja existência é justificativa para o não atendimento das demandas de proteção social dos trabalhadores e desempregados, ao mesmo tempo em que se enfatiza o alto custo social dos trabalhadores ao Estado e às empresas. Contraditoriamente, há uma renúncia fiscal das dívidas de grandes empresas multinacionais (Behring, 2003). Por fim, o neoliberalismo significa liberar o capitalismo das regulações, instituições e ações que haviam permitido realizar o pacto social do *Welfare State*, a fim de construir as condições para a acumulação capitalista (Montaño & Duriguetto, 2011).

Por todas essas características da reação burguesa ante a onda longa depressiva, as políticas sociais sofrem um grande impacto, tanto por conta da nova configuração econômica e produtiva, quanto pela posição assumida pelo capitalismo mundial, que afeta a organização da classe trabalhadora, ao fragmentar suas lutas e sua capacidade de pressão para a ampliação da proteção social. Essa última, dentro do capitalismo contemporâneo, passa a ser delegada ao âmbito da filantropia, do voluntariado, saindo do campo do direito para o campo do favor.

Para compreender como as crises econômicas dentro do capitalismo atingem um determinado país em específico, determinando também as características das políticas sociais deste país, é preciso considerar que os efeitos das crises são mediados pela formação histórica, social, política e econômica local. Assim, para entender como as crises do capitalismo têm afetado as políticas sociais no Brasil, é preciso fazer uma rápida incursão sobre as características da sua formação histórico-econômica.

Neste sentido, utilizando-se das obras de Caio Prado Jr. e Ianni, Behring (2003) destaca algumas características da formação histórico-econômica brasileira:⁶ o sentido da colonização brasileira se dá na direção de promover um acúmulo de riqueza nos países centrais do capitalismo, característica essa que se mantém nos períodos imperial e republicano. Assim, a sociedade e economia brasileiras foram sempre orientadas para o mercado exterior, movendo-se de acordo com os interesses e a economia externa. Aliado a essa característica, temos o peso do escravismo, que traz profundas marcas no processo de formação social, política e estética do país, mas sobretudo na formação do sentido do trabalho, que vem marcado pela desqualificação e que marca a relação entre capital e trabalho. Por fim, a autora identifica na literatura que o desenvolvimento econômico brasileiro é caracterizado por ser desigual e combinado, ou seja, marcado por ritmos contraditórios, onde convivem resquícios de características de muitas épocas, e ao qual se atrelam novos interesses, sem modificar suas estruturas. Portanto, a adaptação do Brasil ao capitalismo se deu sempre de forma conservadora: uma incorporação das elites conservadoras dos imperativos da modernidade e industrialização,

⁵ A leitura da realidade brasileira aqui delimitada decorre da posição teórica e política da autora da tese, não sendo matéria consensual entre os autores que se debruçam sobre a questão.

⁶ Para mais informações, consultar Behring (2003).

sem alterar significativamente as relações sociais, uma heteronomia com a economia mundial e a incapacidade de desenvolvimento associada à concentração de riqueza.

Essas características, que se mantiveram na Era Vargas, mantêm-se também no pós-ditadura civil-militar de 64, mas com novos rearranjos. À nova situação política, imposta com a finalidade de evitar tendências socialistas no país, mas sobretudo, como forma de manter o país numa posição subalterna dentro do capitalismo mundial, adicionam-se novas funções do Estado, com uma transformação do parque industrial, promovida por uma articulação entre capital estrangeiro e capital nacional, estando este último numa posição de subordinação (Netto, 2015).

Contudo, com a já referida alta dos juros nos anos 70 e 80 do século passado, vem a estagnação econômica e queda do crescimento, e sobretudo grande endividamento do país, o que compromete a legitimidade do regime militar e provoca a distensão política gradual e controlada pelas elites (Kucinsky & Brandford, 1987, citado em Behring, 2003).

Nos anos 80 do século XX, quando o projeto neoliberal já está em curso em vários países do mundo, a adesão brasileira a esse projeto estava condicionada à transição democrática que aqui se desenrolava naquele momento, ao mesmo tempo em que havia certa resistência da estrutura industrial em vista da substituição de importações ampliada ao longo dos anos da ditadura civil-militar. No contexto da redemocratização e da elaboração de uma nova constituição, essa se tornou uma arena de disputas importante para a classe trabalhadora, cujo movimento se mostrou como uma novidade na história mais recente do país, e que se desenvolveu para além do controle da classe burguesa. Esse movimento da constituinte teve influência na agenda política do período, e ainda que com grandes dificuldades e oposições, conseguiu pautar na constituição questões como a liberdade democrática, a afirmação de direitos sociais e redução da desigualdade, direitos trabalhistas, dentre outros (Behring, 2003).

Apesar das fortes mobilizações sociais dos grupos populares – e por causa delas – há uma condução do processo de transição democrática por parte das elites, que visava evitar rupturas profundas na estrutura econômico-social do país, o que resultou numa manutenção do poder e da constituição das elites, apesar das mudanças políticas do período (Antunes, 2011; Behring, 2003).

O resultado das eleições em 1989 trouxe a vitória de uma candidatura que defendia as reformas via mercado, e que defendia um grande enxugamento do Estado como solução para a saída da crise. A política é direcionada no sentido de medidas recessivas, com restrição de crédito e salários. Acresça-se a isso a implementação de reformas estruturais, com o programa de privatizações e redução de tarifas aduaneiras. Assim, a política do primeiro governo eleito pós-ditadura civil-militar tratou de implementar de forma acelerada as estratégias neoliberais no país, com abertura comercial, foco na qualidade industrial e facilidades para captação de capital externo (Alves, 2009; Behring, 2003).

No campo da política, o governo se fechou à sociedade civil organizada, em relação à qual tomou uma postura de arrogância, o que paulatinamente gerou descrédito e perda de confiança nacional e internacional. Com relação à “questão social” e suas diversas formas de expressão, adotou-se a estratégia do clientelismo, com fortes escândalos de desvios, e com a continuidade do primeiro-damismo, contrariando as prerrogativas constitucionais (Behring, 2003).

O Plano Real é implementado nesse período, resultado das premissas da reunião de Washington e teve forte impulso pelas instituições financeiras internacionais. Com o fim de renegociação de antigas dívidas para a contratação de novas, essas instituições exigem a desregulamentação dos mercados locais, a fim de promover a abertura comercial e redução inflacionária. O novo governo, então, procura se apresentar para a população como sendo a

alternativa política que garante a estabilidade a fim de implementação das reformas defendidas por essas agências internacionais (Alves, 2009).

Ao fim da década de 1990 do século XX, ante a conjuntura econômica internacional, o câmbio sobrevalorizado é substituído pelo câmbio flutuante. A política econômica baseada no *déficit* comercial e na entrada de capital externo chegou a seu limite. As mudanças empreendidas não diminuíram a vulnerabilidade externa, que com as importações e abertura comercial não podiam ser compensadas apenas com as exportações. Há um maior déficit nas contas públicas, aprofundado pelos juros altos. Ocorre um aprofundamento do endividamento público, o que obrigava, de acordo com a cartilha do FMI, à busca de *superávits*, o que dificultou ainda mais os investimentos e a ainda maior restrição das políticas sociais, a partir da aprovação da Lei de Responsabilidade Social que massacrava a população (Alves, 2009).

Os impactos para a política social foram imensos, tanto pelo desemprego e pauperização, quanto pela redução dos serviços sociais, pelos cortes de gastos nesses serviços, apesar de aumento da demanda dos mesmos ante a crise, e de sua privatização. Ao mesmo tempo, o barateamento da mão de obra do país e a isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) afetaram as receitas de estados e municípios, fragilizando ainda mais as políticas sociais. Por fim, mas não menos importante, o desvio de verbas da Seguridade Social, aliado à falta de um orçamento global para a mesma, provocam no fim da década de 1990, no contexto neoliberal e de contrarreforma do Estado, um desmonte da Seguridade Social brasileira prevista em lei, apesar de toda a propaganda midiática de que os ajustes fiscais não afetariam a população mais empobrecida. A situação, ao final dessa década, era a de agravamento das condições de vida da população, com aumento da violência, precariedade no trabalho, instabilidade familiar e empobrecimento (Behring, 2003).

No caso brasileiro, a implementação da Seguridade Social prevista na Constituição de 1988 foi fragilizada pela política neoliberal, que reforçou a dependência externa no mercado

mundial, e pelo conservadorismo das elites, relegando as necessidades da classe trabalhadora a último plano. No lugar da política social universalizada, o neoliberalismo cria uma associação entre assistencialismo para os mais empobrecidos e mercado para os que podem pagar, sendo um ramo lucrativo para o capital (serviços de educação, saúde, previdência privados). Essa associação é estimulada pelas agências internacionais como o FMI e Banco Mundial, que preveem programas limitados de auxílio social para os já previstos danos do sistema, sendo incluídos nos acordos realizados com o país na década (Behring, 2003).

As ações para os mais pobres foram focadas nos programas de transferência de renda, como o Bolsa Escola e o PETI, que têm resultados limitados pelo baixo valor das transferências e pela educação oferecida, além do reduzido número de famílias atendidas. O PETI, em 1999, apesar de haver, dentre os programas do período, um crescimento considerável, ainda atendia apenas 10,62% do universo de crianças e adolescentes trabalhadoras, mostrando sua lógica de focalização e seletividade (Behring, 2003).

A partir do ano de 2002, ocorre a vitória de uma candidatura que, ainda que historicamente fosse identificada com os interesses da classe trabalhadora, havia passado por uma transformação, que alternava posições de oposição ao neoliberalismo com uma defesa de uma “nova política”, mostrando-se policlassista e, portanto, sendo um modelo favorável para o capitalismo financeiro (Antunes, 2015). No primeiro mandato, de 2003 a 2007, o governo deu ampla continuidade à política econômica do governo anterior, com a direção do Banco Central representando os interesses dos grandes bancos internacionais, e implementando a Lei de Responsabilidade Fiscal exigida pelo FMI e Banco Mundial. Ainda que não continuasse com o amplo processo de privatização da gestão anterior, aprofundou a reforma previdenciária, prejudicando diversos setores de trabalhadores e elevando o tempo de contribuição para aposentadoria. Além disso, o mandato contou com a participação de setores dos movimentos sociais, diferentemente da postura repressora com relação aos mesmos nos governos anteriores,

e aqueles que não aderiram ao governo não foram criminalizados naquele momento (Netto, 2013).

Em 2006, com a difícil reeleição do governo anterior, devido a crises, o governo passa a ampliar o programa Bolsa Família, focalizado e assistencialista, e de baixo custo dentro do orçamento da União (Netto, 2013), mas que tirava da indigência milhares de famílias no país como um todo. Essa política social, que era amplamente apoiada pelo FMI atingia não a classe trabalhadora organizada, que era a base do governo, mas sim as populações mais empobrecidas (Antunes, 2015).

É válido ressaltar que os governos de 2002 a 2006 (e também posteriormente de 2007 a 2016) adotaram a política liberal na prática, ainda que ideologicamente se alinhassem com perceptivas favoráveis às classes trabalhadoras. Mesmo assim, é preciso reconhecer que o governo promoveu importantes mudanças no país e na educação, sobretudo na redução da pobreza e inserção social de setores que até então permaneciam segregados dentro da sociedade, incluindo o sistema escolar (Oliveira, 2015).

Há uma ampliação da noção de “proteção social” em relação aos governos anteriores – nos quais a proteção se limitava a famílias que tivessem alguma condição especial, como crianças em idade escolar ou outros - na direção da extensão da proteção a todas as famílias que estavam abaixo da linha da pobreza, aumentando em mais que o dobro o número de famílias beneficiadas por programas de transferência de renda. O atendimento aos mais pobres, os recursos destinados a programas sociais e o salário mínimo real aumentaram em um ritmo superior ao Produto Interno Bruto (PIB), e os recursos destinados à saúde e educação aumentaram segundo o ritmo do crescimento econômico (Sallum Jr. & Goulart, 2016). De fato, há nesse período a criação e ampliação de vários programas educacionais, como a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (FUNDEB); programas de reinserção no sistema escolar e ampliação da escolarização (como a Educação de Jovens e Adultos e Brasil

Alfabetizado); programas de transporte escolar e repasse de dinheiro direto à escola; o Programa de Desenvolvimento Escolar, voltado para melhoria de escolas com baixos índices de avaliação de desempenho; dentre outros.

Essa ampliação de programas não se limitou aos mais pobres, mas a ampliação da proteção social também se efetivou através de acesso a recursos para os que estavam acima da linha da pobreza. Como exemplos, pode-se citar a política de acesso ao ensino superior para os setores de renda média baixa (operários qualificados e baixa classe média), através dos programas PROUNI, que se referiu à destinação de bolsas para jovens com bom desempenho na escola e advindos de famílias com até certo limite de renda, para formação em escolas de ensino superior privadas; o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES), que consistiu num financiamento a longo prazo para estudos em escolas superiores privadas, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que consistiu em atualização de currículos e melhoria nas condições de universidades públicas, com aumento na quantidade de vagas e de alunos formados; e o programa de cotas, destinado à estudantes de escolas públicas e pertencentes a populações excluídas como negros e índios (Sallum Jr. & Goulart, 2016). Esses programas, ainda que trazendo também benefícios para a iniciativa privada, foram iniciativas no sentido de ascensão social de jovens em situação de maior vulnerabilidade. Alie-se a isso a valorização do salário mínimo, de 105% entre 2003 e 2010, e de 53% no tocante ao preço médio da cesta básica. Todos esses fatores articulados, resultaram numa diminuição da pobreza a partir de 2004 (Sallum Jr. & Goulart, 2016).

Ao mesmo tempo, nesse período, o governo favoreceu setores do capital financeiro, do industrial e agronegócio e através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), oferecendo um grande volume de recursos a grupos capitalistas internacionais para que investissem no país e fora dele, provocando grande concentração de capital. Por fim, houve forte incentivo para transnacionalização de setores do capital pertencentes à burguesia

brasileira, como o setor da construção civil, via empreiteiras, o que ajuda a compreender a crise do governo mais adiante (Antunes, 2015). Assim, nesse período, o sistema bancário teve seus maiores ganhos, o agronegócio se tornou o modelo agrícola do país, as Bolsas de Valores tiveram a sua “era de ouro”, os detentores de título da dívida obtiveram os maiores juros, e o país teve as melhores avaliações das agências internacionais de avaliação de riscos. Assim, o governo cumpriu exatamente o papel exigido pelo FMI e BM: superávit para pagamento de juros, cumprimento das metas inflacionárias e manutenção do câmbio flutuante (Netto, 2013).

Assim, o governo orquestrou uma grande tentativa de conciliação nacional, atendendo ao mesmo tempo a interesses da grande burguesia com os das classes mais empobrecidas e os trabalhadores, mas sem em nenhum momento alterar as estruturas econômicas, políticas e sociais da sociedade brasileira, como era do desejo das elites, e condição para apoio ao governo (Antunes, 2015). Essa política de conciliação proporcionou popularidade ao governo, e embora tenha havido forte papel da mídia de tentar desqualificar o governo, este teve a candidatura de seu apoio eleita em 2010, mesmo sem um debate sério acerca dos problemas nacionais.

Após a nova eleição, manteve-se a política econômica anterior, com incentivo ao crescimento do mercado interno, favorecimento do agronegócio exportador, redução de impostos que favorecia o grande capital e preservação dos juros altos, o que favorecia o sistema financeiro. Contudo, acontece o aprofundamento da crise econômica internacional, que passa a atingir também os países da periferia com certa inserção produtiva na economia mundial (como México, Rússia, Brasil, Índia etc.). Aliado a isso, acontece a explosão das manifestações de junho de 2013. Iniciadas com os protestos contra o aumento das passagens de ônibus nos estados, passam a ser marcadas por seu caráter policlassista (setores da juventude, setores da periferia, movimentos sociais, movimentos de esquerda, setores da classe média conservadora, setores apolíticos etc.), onde estes movimentos passam a denunciar a venda e mercantilização dos serviços públicos, o descontentamento com os gastos públicos para eventos como a Copa

das Confederações e seguiam no bojo das manifestações ocorridas pelo mundo quando da crise de 2008. Nessas manifestações se observou também um fortalecimento dos setores fascistas de direita e conservadores, representando a classe média conservadora (Antunes, 2015).

Em 2014, têm-se novas eleições, e a candidatura do governo se propôs a não realizar o ajuste fiscal desejado pelas elites. Contudo, após vencer as eleições, as medidas tomadas foram a de nomear um ministro da fazenda advindo do mercado financeiro, iniciar um ajuste fiscal que trazia profundos danos à classe trabalhadora, com redução de direitos como seguro-desemprego, alta dos juros e ampliação das privatizações, o que aumentou o descontentamento social com o governo e arruinou o apoio ao governo das classes trabalhadoras e centrais sindicais. Essa retomada dos ajustes fiscais já se pronunciava desde a ampliação da crise internacional, com a percepção pelas elites do momento de estagnação e o início da disputa para saber quem dentre elas perderia menos com a crise. Além disso, em momentos de crise, a classe trabalhadora é penalizada com a perda de direitos, e foi uma das primeiras medidas tomadas no governo reeleito. Além disso, os casos de corrupção na Petrobras inflamaram mais ainda a crise política, uma vez que dessa vez a corrupção vinha de um governo que se dizia de esquerda (Antunes, 2015).

É necessário ressaltar que o *impeachment* ocorrido em 2016 teve um papel de peso da mídia comercial. A mídia tem tido um papel fundamental dentro do neoliberalismo, ao veicular os valores e desejos de consumo, além de promover os mercados globais. Sem esta ferramenta se torna impossível promover a dominação das elites sobre os mais desfavorecidos, e por isso, esse segmento é marcado pela forte desregulamentação pública e pelo domínio de grandes empresas. Baseados nesse poder, a posição de oposição ao governo foi difundida amplamente, ainda durante a campanha eleitoral de 2014, com posições e propagandas favoráveis ao candidato de oposição, ações estas que se estenderam aos protestos ocorridos entre o fim de 2015 e início de 2016. Nestes a cobertura midiática, englobando TV, rádio, jornais impressos e

mídia digital, incorporando os maiores veículos de comunicação do país, realizaram ampla divulgação das manifestações a favor do *impeachment*, com inserções de várias páginas em jornais impressos, *internet* e nos jornais televisivos, que contaram com várias inserções ao vivo e cobertura de horas no domingo, dia em que a maioria das pessoas não está em atividades de trabalho, e, portanto, mais suscetíveis a assistir aos meios de comunicação. Essa divulgação contava também com imagens aéreas, ampla divulgação dos números de participantes e um apelo à população para participação nessas manifestações (Oliveira, 2016).

Enquanto isso, em relação à cobertura das manifestações contra o *impeachment*, foi dada pouca veiculação na mídia, com pouca inserção nos jornais, notícias veiculadas durante a semana nos jornais diários, informações confusas sobre o número de participantes e imagens que privilegiavam uma visão do solo das manifestações. Assim através destas estratégias, a mídia criou e reforçou uma posição pró-*impeachment* na população, para além dos integrantes das elites, contribuindo para o golpe à democracia de 2016 (Oliveira, 2016).

Ao mesmo tempo, a classe média, que não obteve privilégios dentro dos governos entre 2002 e 2014, sentia-se prejudicada pelos ganhos de renda das classes mais empobrecidas neste período. É junto a essa classe média, que teve perdas financeiras, ao mesmo tempo que passou a ter de dividir a disputa por empregos advinda do aumento da população graduada em nível superior, e dividir bens e serviços antes restrito às classes média e alta, que setores do judiciário como Ministério Público, como a Polícia Federal e delegados passam a ter sua massa de manobra, apelando para a cultura meritocrática e de combate à corrupção que tem forte apelo junto às camadas médias e populares. Esses setores do judiciário, ainda que vindo das classes médias, aproximam-se das classes altas devido aos seus altos rendimentos, justificados justamente pela sua função de promover a ética e combater a corrupção. Sabendo da desconfiança das classes mais empobrecidas quanto aos seus altos rendimentos, esses setores se esforçam para se mostrarem éticos e portadores do republicanismo que pretende corrigir o

patrimonialismo brasileiro, visto como natural, e não como uma característica da articulação entre poder político e econômico típica do capitalismo (Bastos, 2017).

Assim, com o discurso da meritocracia e de defesa da ética, o judiciário sente-se superior a todos, inclusive tendo seu poder justificado para vazar informações, realizar prisões arbitrárias e receber muito mais do que vários setores do Estado. É claro que juízes, promotores e delegados se utilizaram de seus cargos para fazer política, e que atendem aos interesses da classe burguesa no conflito de classes, e alie-se isso a postura de promotores da ética e contra a corrupção; contraditoriamente, a operação Lava-Jato veio justamente para derrubar um governo que buscava combater a corrupção e colocar em seu lugar vários políticos envolvidos em casos de corrupção, para barrar as investigações. Assim, o judiciário se utiliza de seu poder para auxiliar na derrubada de um governo eleito, a favor não só de setores políticos comprometidos com a classe burguesa, mas sim atendendo aos interesses neoliberais de desqualificação da política e favorecimento das leis do mercado como regentes da vida social (Bastos, 2017).

Assim, sem o apoio do grande capital, das classes trabalhadoras e mesmo dos mais pauperizados, da base política no congresso e senado, e com o fortalecimento das denúncias de corrupção, a direita conservadora se viu fortalecida (Antunes, 2015), e empreendeu o golpe de 2016, com o impeachment e a ascensão de um governo abertamente neoliberal, que tem destruído os direitos sociais e trabalhistas, e deixa várias dúvidas quanto à manutenção da democracia no país nos dias vindouros.

A resposta dos governos brasileiros para os grandes problemas sociais como a alta taxa de analfabetismo funcional no país; o baixo número de anos de escolarização; a falta de infraestrutura de comércio, transporte e portos; a falta de ampliação do esgotamento sanitário; a baixa cobertura de atenção à saúde; um sistema tributário que penaliza os mais pobres; e as altas taxas de desemprego, tem-se dado no sentido da militarização e criminalização da pobreza,

associando uma política de punição e controle a uma política social focalizada e assistencialista (Netto, 2013).

Essa situação tem-se agravado ainda mais no pós-golpe, jogando a população brasileira numa crise econômica e social ainda maior e numa instabilidade política e financeira que mina as esperanças da população, traz incertezas ante o futuro e quanto à sobrevivência. Todo esse histórico dos rebatimentos das crises do capital na situação econômico-política e social brasileiras traz profundas marcas para a formulação e implantação das políticas sociais para as classes trabalhadoras e mais empobrecidas, e são o terreno que nos permite compreender os caminhos que estas têm assumido, e em particular nos ajudam a compreender as ações de enfrentamento do trabalho precoce, uma das facetas da “questão social” dentro do capitalismo.

Movimentos sociais, sociedade civil e políticas sociais

Dentro da configuração do capitalismo contemporâneo, entra em pauta a discussão sobre os movimentos sociais. Esses movimentos, tendo como referência as manifestações de maio de 1968 na França, que, naquele momento, não se ligavam ao partido comunista e sofriam a repressão do governo francês, emergem como início e inspiração para uma discussão dentro das ciências sociais sobre seu papel dentro da dinâmica da sociedade capitalista.

Como correntes teóricas que fazem a leitura destes movimentos, temos as acionalistas, que consideram esses movimentos como resultado das ações racionais dos sujeitos, ligados por uma identidade comum, que busca o reconhecimento dessas identidades. Essas correntes negam a centralidade dos conflitos de classe e das questões econômicas na determinação das lutas sociais, afirmando que os movimentos são transclassistas e não classistas. Emergem das desigualdades do mercado e representam demandas da sociedade civil ao Estado, sendo que as lutas se dão na esfera do político e da emancipação social (Montaño & Duriguetto, 2011).

As correntes pós-modernas, baseadas na leitura de uma crítica à regulação social capitalista e, ao mesmo tempo, uma crítica à emancipação socialista, em geral vêm abandonar a noção de direitos universais do *Welfare State*, e defendem a construção de nova sociabilidade que nega a universalização de direitos, no momento em que esta negaria as identidades e diferenças entre os grupos sociais. Essas correntes defendem o fim da razão moderna e rejeitam uma leitura social totalizante, bem como de projetos que se contraponham ao capitalismo. A realidade é uma construção discursiva, tendo os critérios de realidade baseados nos gostos e interesses pessoais. Essa concepção de uma realidade como caótica e impossível de ser lida em seus nexos causais implica em que não há possibilidade de uma solidariedade de classe, mas apenas ações particulares e desarticuladas entre si. Há uma apologia e celebração da sociedade civil, entendida como esfera da pluralidade, da diferença, campo das escolhas pessoais de consumo e estilos de vida, e fonte das experiências e identidades diversas. Advém daí seu caráter de fragmentação e de diversidade de ações, mas fora da contradição entre capital x trabalho (Montaño & Duriguetto, 2011).

Nessa perspectiva pós-moderna se baseiam as organizações do terceiro setor, cuja expansão se dá no contexto neoliberal, e se pretende ser o setor que dá voz à sociedade civil organizada. Esse setor seria composto por organizações compostas por uma parceria entre as classes sociais, promovidas pelas parcerias entre Estado e empresas, sem conflitos de interesses, cujas representações se dão por organizações não governamentais (ONGs), fundações, instituições religiosas, entidades filantrópicas, dentre outras. As suas ações sociais se dão numa sociedade civil despolitizada, não sendo pauta de suas preocupações as diferenças de classe ou desigualdade de renda. Suas ações se dão no campo da solidariedade e voluntarismo, com foco nas populações carentes, negando a universalização de direitos e do consumo e a redistribuição de renda. Assim, essas ações não se configuram como lutas contra o capital e contra a ordem vigente, mas em parcerias, em ações em que não há oposição em relação ao Estado, nem

questionamento quanto às origens da desigualdade social e exploração (Montaño & Duriguetto, 2011).

É importante fazer a ressalva de que, ainda que estas sejam características gerais das perspectivas pós-modernas, dentro desse campo há um grande espectro de visões e posições teóricas, que variam muito entre si e comportam diferenças importantes que não podem deixar de ser sinalizadas. O fato de serem apontadas aqui em seus traços gerais não pretende descaracterizá-las em sua heterogeneidade, mas apontar as tendências gerais e implicações dessas vertentes para a questão da luta de classes e da situação das políticas sociais dentro do capitalismo.

No caso do Brasil, essas visões acionalistas e pós-modernas se fundiram numa vertente culturalista, com focos nas sociabilidades das manifestações coletivas, na valorização e identidade dos povos e pela independência em relação a partidos e sindicatos. As lutas destes se dão no campo micro, com ações fragmentadas e sem definição política. Outra vertente é a institucional, que se detém nas relações de pressão entre Estado e movimentos sociais. Essa visão de conflito emerge da situação política da América Latina em meados dos anos 1980, marcada por regimes autoritários. Os movimentos se viam como autônomos em relação ao Estado autoritário quanto às suas ações populistas. A ênfase das análises pretendia dar visibilidade aos impactos das ações e organizações coletivas sobre o sistema político (Montaño & Duriguetto, 2011).

Essa abordagem enfatizava que os movimentos, enquanto possuindo uma ação transformadora, perderiam sua vitalidade se não definissem sua posição em relação ao Estado, sobretudo na relação entre movimentos sociais e políticas públicas. O que se identifica é que mesmo quando o Estado não é o alvo direto das reivindicações, ele tem um papel propulsor dos movimentos, principalmente quando não atende às necessidades populacionais de serviços coletivos; ao mesmo tempo, poderia ser um agente que provocava enfraquecimento dos

movimentos dependendo da permeabilidade do Estado, ao configurar as condições e desenvolvimento daqueles (Montaño & Duriguetto, 2011). Por considerar as relações entre Estado e movimentos sociais, no sentido da pressão e reivindicação, e das consequências disso na criação e implementação de políticas, é que essa perspectiva será adotada neste trabalho.

Ao passo que havia mudanças nas relações entre capital e Estado, do ponto de vista dos movimentos sociais existia uma mobilização em torno da questão da criança e do adolescente no Brasil, que se inicia em meados dos anos 70. No bojo da mobilização pela democratização da sociedade, mergulhada no contexto da ditadura civil-militar, há o questionamento, por diversos setores sociais, da forma como o Estado brasileiro vinha tratando a questão da criança e do adolescente pobre e marginalizado, sobretudo aqueles em condição de rua: a institucionalização (Faleiros, 2009; Santos, 1994; Silva & Motti, 2001).

Abordando a questão da participação social, Souza (2010) traz uma descrição dos tipos de participação social na organização sociopolítica brasileira, que, aqui nos parece, acompanha o movimento da sociedade civil ao longo da história, no caso do Brasil. Segundo a autora, pode-se perceber no país uma forma de participação comunitária, concepção difundida nos Estados Unidos desde o início do século XX, voltada para assistência local aos mais pobres, focada nas ações assistenciais. Essa concepção é largamente empregada por organizações internacionais no período da Guerra Fria, como forma de sedução aos países subdesenvolvidos, havendo grande difusão de programas de desenvolvimento econômico e social nesses países. Essa concepção de participação desloca a discussão das condições de existência de fatores estruturais, e foca os problemas e suas soluções no nível local e comunitário, apontando para uma direção favorável ao sistema capitalista, ao tentar reduzir as mazelas que advêm de seu desenvolvimento.

A participação popular se fortalece a partir da crítica à situação de repressão do período da ditadura civil-militar, situação que fortaleceu os movimentos de resistência, no sentido da

radicalização da crítica e ações de oposição ao regime. Volta-se à noção de povo, segmento marginalizado da população, que se organiza para combater o Estado, e luta pela melhoria de suas condições de vida através da pressão social e da luta. Gradativamente essa participação passa a ter foco não na execução das ações, mas nas decisões sobre as políticas sociais.

Por fim, a participação social, noção que se consolida com a abertura ao período democrático, refere-se à participação que ocorre dentro de novas relações entre Estado e sociedade, baseado no reconhecimento de diversos projetos dentro da arena política e social, caracterizando uma disputa pelo poder do Estado. Seu foco é a ampliação de direitos e a promoção da cidadania. O foco não é mais a população marginalizada, mas a sociedade como um todo. O controle social passa a ser desenvolvido pela sociedade civil, através de seus segmentos organizados.

O movimento da sociedade civil em seu posicionamento com relação ao Estado vai da postura de construção de experiências inovadoras de atendimento às crianças e adolescentes, o que promove uma grande interlocução e fortalecimento entre essas experiências, instituições e educadores; em seguida, passa a uma postura de pressão e oposição em relação ao Estado, denunciando seu caráter repressor, elitista, burguês e violento, realizando pressão social e cobrando destas ações que garantam os direitos de crianças e adolescentes.

Em seguida, esse caráter de denúncia também desemboca numa mobilização pela positividade em lei de direitos, o que passa a exigir da sociedade civil uma postura não apenas contestadora, mas propositiva em relação a ações que garantam esses direitos, e também provoca uma nova mudança na relação sociedade civil e Estado, na direção de implementação de conselhos e outros espaços de representação, ou seja, numa postura de colaboração, uma noção de Estado que passa a ter uma concepção ampliada, incluindo sociedade civil e sociedade política, numa visão gramsciana – e voltada ao debate, com o fim de fortalecer a cidadania e participação (Silva & Motti, 2001).

Cabe, então, discorrer brevemente sobre a noção de Estado em Gramsci. Para este autor, diferentemente de Marx, a sociedade civil é parte da superestrutura ideológica, assim como a sociedade política. Para Marx, a sociedade civil fazia parte da estrutura. Em Gramsci, a sociedade civil se refere ao conjunto dos organismos que exercem a função de hegemonia junto à sociedade como um todo. Ela pode ser considerada tanto como a ideologia⁷ da classe dirigente, incluindo todos os ramos como artes, ciência, economia, direito etc.; pode ser considerada também como uma visão de mundo que atinge todas as classes, de forma a ligá-las à classe dominante; e como direção ideológica da sociedade, incluindo as organizações que a difundem no meio da sociedade como um todo. As ideologias são ligadas a uma classe fundamental, ou seja, são orgânicas, e se desenvolvem e difundem ao tempo em que se amplia a hegemonia das atividades da classe dominante. Expressam, então, a visão de mundo de uma classe fundamental (Portelli, 1977).

A sociedade política ou Estado, para Gramsci, agrega o conjunto do aparelho coercitivo do Estado, que visa disciplinar e conformar as classes populares ao tipo de produção de um período histórico, e manter a ordem estabelecida. As formas da coerção empreendida pela sociedade política dependem das relações com a sociedade civil, no sentido que quando mais dependente da sociedade civil, o consenso se dá pela hegemonia política, e quando mais distante, a coerção se dá mais no sentido do uso da força, do poderio técnico-militar. Essas formas de relação, que variam entre consenso e coerção, não ocorrem de forma pura nas sociedades, sendo usadas dialeticamente de formas alternadas e de formas mais fluidas. Não haveria uma separação profunda entre sociedade civil e política; a classe dominante usa e combina uma e outra no exercício da hegemonia. Para que a hegemonia se solidifique, é preciso que as duas sejam desenvolvidas e vinculadas, de forma que a classe dominante as use para

⁷ Sem pretender adentrar a discussão sobre ideologia, para Gramsci esta é compreendida como uma visão de mundo que está inclusa de forma implícita nas manifestações da vida tanto individual quanto coletiva (Portelli, 1977).

consolidar sua dominação, como o que ocorre nas sociedades ocidentais, nas quais quando o Estado está frágil, há uma forte sociedade civil (Portelli, 1977).

Dentro da perspectiva gramsciana, contudo, a sociedade civil não é apenas justificadora do poder consolidado; ela pode ser também colaboradora na formação de uma nova história, na construção de um novo poder que se vai construindo. Dentro da perspectiva de Gramsci, há um privilégio ou valorização da superestrutura, e o elemento central do seu sistema teórico seria a dicotomia necessidade/liberdade, que expressa a dicotomia estrutura/superestrutura, e a dicotomia força e consenso, que expressa a dicotomia instituições/ideologia, sendo que a sociedade civil é o momento ativo na primeira dicotomia posta e o momento positivo na segunda, ou seja, liberdade e ideologia. Dentro do conceito central da teoria de Gramsci que é o bloco histórico, que designa uma situação histórica global que compreende tanto os elementos da estrutura e superestrutura, a dicotomia necessidade/liberdade serviria para expressar um certo bloco histórico, e a dicotomia instituições/ ideologia para determinar se o bloco histórico é reacionário ou progressista. Essa primeira dicotomia é a base usada pelo autor para questionar a concepção de que a classe operária poderia resolver o problema histórico apenas pela mudança da estrutura, ou seja, dentro das relações econômicas, e a segunda dicotomia é a base para a discussão de que para que as classes subalternas possam tomar o poder de forma estável, deve se considerar a transformação a ser realizada primeiramente na sociedade civil (Bobbio, 1994).

Assim, considerando-se as duas dicotomias é que se consegue compreender a crítica de Gramsci, que se refere a uma consideração apenas do plano estrutural, que para o autor levaria a uma luta não frutífera da classe trabalhadora, e também considerar apenas o momento negativo superestrutural, ou seja, a tomada das instituições apenas, que também não é uma conquista permanente. É aí que reside a importância da sociedade civil, como espaço dessa batalha, onde por um lado se debruça na superação das condições materiais, e por outro lado se volta para a errônea superação dessas condições, ao se basear na dominação sem consenso. A

confusão ou utilização equivocada dessas dicotomias leva ou à confusão entre sociedade civil e estrutura, que conduz ao erro do sindicalismo, ou à confusão entre sociedade civil e sociedade política, que leva ao erro da estatolatria, ou seja, o Estado sendo apenas sociedade política (Bobbio, 1994).

Em Gramsci, portanto, o fim do Estado é entendido enquanto absorção da sociedade política pela sociedade civil, sendo que as sociedades existentes até então são unidades dialéticas entre esses dois tipos. Em Marx, o movimento que leva à superação do Estado é estrutural; em Gramsci, é superestrutural, com ampliação da sociedade civil até se tornar universal (Bobbio, 1994).

Os elementos teóricos trazidos por Gramsci ajudam a compreender o movimento da sociedade civil no caso brasileiro. Sua organização e fortalecimento ocorrem em um momento em que a sociedade política ou Estado estava em crise, na saída da ditadura civil-militar. Nesse momento histórico, esse fortalecimento da sociedade civil se dá numa direção de contestação do Estado, da coerção e repressão empreendidas contra a classe mais vulnerável, sobretudo no caso das crianças e adolescentes, sua institucionalização e encaminhamento para o trabalho. A construção de um consenso em torno da defesa da criança e adolescente dentro do movimento da criança e adolescente passa a ser ampliada a outros atores sociais, englobando em alguns momentos a imprensa e outros órgãos internacionais. A organização da sociedade civil tensiona suas relações com o Estado e denuncia seu caráter repressor e de servidão à classe dominante, cuja conjunção de forças leva a ganhos na garantia legal desses direitos. A partir desse momento, há uma mudança, ainda que lenta e contraditória, na posição e relação entre sociedade civil e Estado: estas passam a atuar em colaboração, e, em seguida, em parceria na formulação e fiscalização das ações de proteção a crianças e adolescentes. É nesse momento que a sociedade civil perde força em seu caráter de denúncia, pois passa a fazer parte dos conselhos, fóruns e comissões, e, de certa forma, sua atuação política fica mais limitada a esses

espaços, o que enfraqueceu sua posição de cobrança de ações. Isso ocorreu de forma concomitante com as mudanças estruturais, que afetaram a possibilidade de sustentação financeira das organizações da sociedade civil.

Segundo Montaño e Duriguetto (2011), esse caminho de análise com foco nas ações entre movimentos sociais e Estado, mediado pelas políticas públicas, ganha impulso com a mobilização em prol do processo constituinte, o que obrigou os movimentos a se articularem entre si, e a reconhecer a necessidade de legalizar a participação popular, e, acima de tudo, rever as posições que entendiam uma relação de contraposição entre movimentos e Estado. A partir desse contexto, os movimentos passam a negociar com o Estado, levando as reivindicações para o campo da política. Passa-se a desenvolver ações na direção do diálogo, da participação política, e basear-se na noção de interesse público e da ênfase na garantia de direitos. Assim, a criação e ampliação de vias de participação e garantia de direitos passou a ser vista como o grande eixo de luta dos movimentos sociais, baseados na visão da importância da democracia e da cidadania.

Deste modo, essa noção de democracia passa a ser a tônica dos movimentos ligados a diversas identidades e causas, levando as necessidades desses grupos para o campo da reivindicação do público e do coletivo, e não mais limitado ao privado. Essas questões passam a ser debatidas dentro de novas formas representativas: fóruns, conselhos, conferências, ONGs, entidades acadêmicas, universidades, novos setores do Estado, dentre outras possibilidades. A luta pela cidadania passa a ser a bandeira das reivindicações dos movimentos a serem atendidas pelas esferas governamentais e não governamentais, buscando delimitar quais seus direitos e sua garantia, no sentido de torná-los coletivos e aprofundando a democracia. É importante enfatizar que, ao assumir o foco na ampliação da democracia através da noção de cidadania, a luta desses movimentos não altera a estrutura política e econômica vigente. A transformação social viria da transposição de questões que afetam os diversos sujeitos para a arena pública, no

âmbito do bem-estar e se restringindo muito mais a um âmbito civil, ao passo que as desigualdades seriam remetidas à sua resolução no campo da discussão sobre a garantia de direitos (Montaño & Duriguetto, 2011).

As redes de proteção integral e as políticas públicas

Dentro dessa perspectiva da construção da democracia e da ampliação da cidadania, e com a reorganização dos movimentos sociais, impulsionados pelo contexto da constituinte e da luta pela formulação e implementação de políticas sociais, há uma valorização das práticas comunitárias, com a percepção da importância da realização de trabalhos articulados. Assim, multiplicam-se as experiências e parcerias entre Estado e Terceiro Setor, e o fomento à criação e desenvolvimento de redes, incluindo o segmento infantojuvenil vitimizado pelas violações de direitos.

O conceito de rede mostra-se ainda em construção, sem constituir um campo teórico próprio, mas sim como uma noção que embasa o trabalho coletivo, sobretudo nas políticas sociais. As redes constituem-se como uma rede de relações que se estabelecem com um fim comum e que se ligam por um trabalho conjunto ou linhas de ação (Rizzini, Naiff & Baptista, 2006). As redes se propõem a articular pessoas e grupos, com uma forma de organização que potencializa as ações dos agentes sociais no sentido da promoção do desenvolvimento pessoal e social de crianças e adolescentes (Gonçalves & Guará, 2010).

As redes são caracterizadas por sua formação flexível, com abertura e renovação dos participantes. Abrange espaços geográficos, políticos e sociais específicos que, apesar disto, tendem a ter mobilidade, tendo em vista a movimentação dos grupos e organizações sociais (Rizzini, Naiff & Baptista, 2006), e mescla ações tanto dos governos, quanto da sociedade civil e empresas privadas. Apesar de a própria Política Nacional da Assistência Social (PNAS)

assumir como princípios a descentralização e o rompimento com a verticalização das ações, o trabalho dentro das políticas sociais ainda se apresenta como compartimentalizado e verticalizado, sendo que este modelo não mais atende às necessidades da população atendida (Gonçalves e Guará, 2010).

As redes supõem ações mais horizontalizadas, com formas de articulação que integrem diversas políticas setoriais, quebrem o isolamento das ações, incluindo as demandas de crianças e adolescentes e suas famílias e acolhendo os territórios em que vivem. Nesse sentido, mostram-se como uma alternativa para garantir a eficácia da gestão pública (Gonçalves & Guará, 2010).

As ações de rede se baseiam no estabelecimento de um fim ou atuação sobre um campo comum, e na abertura a novos membros, com uma atuação em que as decisões se dão de forma consensual. A atuação em rede não significa uma diluição das ações de cada instituição envolvida, mas a convergência das ações destas para atender a determinados objetivos, sem negar a especificidade da atuação de cada membro. As ações tendem a ser mais articuladas, facilitando o fluxo dos atendimentos e proporcionando uma atenção às necessidades das famílias e crianças e adolescentes, fazendo frente à fragmentação e segmentação das ações de atendimento nas políticas e evitando a superposição de ações. Isso evidencia a importância da comunicação dentro das redes, sem as quais o trabalho se torna impossível de ser realizado. Mostra-se também como uma tentativa de otimização dos recursos públicos ante a grave situação de violação de direitos que afeta as populações, o que onera as ações do Estado. Por fim, as redes realizam também ações de mobilização social em torno de questões específicas relevantes para aquele grupo (Gonçalves & Guará, 2010; Rizzini et al., 2006).

As redes podem ser classificadas de acordo com sua forma de organização, função ou missão. Gonçalves e Guará (2010) apresentam uma classificação de redes de proteção a crianças e adolescentes que nos parecem importantes para o presente trabalho, sobretudo ao clarificar as formas de organização das redes e, conseqüentemente, as diversas possibilidades de atuação

destas na proteção às crianças e adolescentes. Os autores indicam que existem *redes de proteção espontânea*, que são baseadas nas relações de solidariedade e afetivas entre parentes, vizinhos e membros de uma mesma comunidade. Existem também *redes de serviços sociocomunitários*, que são uma extensão das redes de proteção espontânea, baseadas em microterritórios, que se expressam na confiança social entre os participantes. Essas se diferenciam das redes espontâneas por apresentarem uma maior organização e atenderem demandas mais coletivas e menos específicas da comunidade. Muitas vezes as ações dessas redes se voltam a ações de educação, saúde e assistência, visando suprir as lacunas de serviços deixadas sem atendimento pelas políticas públicas.

Os autores ainda identificam as *redes movimentalistas*, que se configuram como redes com caráter de defesa de direitos, vigilância e controle social, cuja atuação se dá num sentido mais político e de reivindicação. Essas redes comumente são formadas por membros de outros espaços de reivindicação, como sindicatos, ONGs, pastorais, dentre outros. As ações dessas redes, como seminários e fóruns, tiveram impactos em questões como redução de indicadores sobre o trabalho infantil e violência doméstica. As suas ações também tiveram impactos na formulação de leis reguladoras ou bloqueio de emendas que fragilizariam o enfrentamento a essas situações de violência (Gonçalves & Guará, 2010).

Os autores ainda identificam as *redes setoriais públicas*, que seriam aquelas que prestam serviços especializados, resultantes das obrigações estatais na garantia de direitos dos cidadãos. Muitos dos seus serviços já estão mais consolidados no atendimento à população em situação de vulnerabilidade, e podem funcionar como lugares de resistência às mudanças dos poderes estabelecidos. Os autores ressaltam que o termo rede neste caso é usado no sentido de como os serviços públicos a partir das redes setoriais se organizam, assumindo um caráter hierárquico e verticalizado, visando ordenar as atividades. Definiria redes de gestão e organização dos serviços, com caráter de rigidez nos atendimentos, de onde deriva seu caráter

de baixa eficiência no atendimento das necessidades dos usuários. Dentro desse tipo de rede, a articulação entre as políticas setoriais ainda é elementar (Gonçalves & Guará, 2010).

É importante ressaltar aqui que, ainda que a atuação em redes apresente alguns avanços nos atendimentos, no sentido de maior articulação dos serviços e comunicação entre as instituições, o que viabiliza serviços mais próximos às necessidades das populações vulneráveis, e mesmo na mobilização e na garantia de alguns direitos regulamentados em forma de lei, essas ações se inserem dentro das contradições do contexto do sistema capitalista de produção e reprodução sociais. Isso significa que essas ações não conseguem questionar e ter impactos amplos nas desigualdades sociais impostas pelo sistema, e mesmo pensar ações que vão contra o mesmo. Ao mesmo tempo, a ação das políticas sociais e das redes é fragilizada pelo advento do ideário neoliberal, que inviabiliza a efetivação das ações previstas para as políticas (Rizzini et al., 2006), com a perspectiva de um Estado mínimo, o que implica em cortes de gastos com a seguridade social como um todo, no desmonte e na extinção de ações voltadas à garantia de condições dignas de existência para a população explorada pelo sistema.

Ao se pensar em políticas sociais, e na ação integrada, e, sobretudo, no caso de crianças e adolescentes trabalhadores, mostra-se importante pensar sobre a relação entre a escola e o enfrentamento ao trabalho precoce. Para tal, é preciso refletir sobre qual o papel das escolas e da educação formal no sistema capitalista.

Políticas Educacionais

A escola e sua função dentro do sistema capitalista

A escola, tal como está inserida no sistema capitalista, acabou se tornando uma instituição que colabora para o processo de acumulação de capital, ao mesmo tempo em que

promove um consenso que legitima a reprodução do sistema de classes. Não se destina a construir a emancipação humana⁸, mas sim a contribuir para a perpetuação do sistema capitalista (Sader, 2008).

A escola, então, assume um caráter não imediato e direto, mas uma função mediadora, o que significa que sua improdutividade assume um caráter funcional ao sistema capitalista. Da mesma forma que com a complexificação do sistema, cada vez mais se exige o crescimento do trabalho improdutivo, a mediação da escola em seu caráter improdutivo se mostra produtiva e indispensável ao capital e às relações capitalistas de produção. Assim, a desqualificação da escola não é uma expressão das imperfeições ou falhas do sistema, mas sim é consequência do tipo de mediação que ela representa dentro do sistema (Frigotto, 2010).

A teoria do capital humano afirma que o incremento do investimento em educação significa um incremento na produção, estabelecendo uma relação linear entre educação e produção capitalista. Contudo, Salm (1980) em sua investigação sobre a relação entre escola e trabalho, encontra que essa relação linear entre qualificação e produção não existe, uma vez que a escola enquanto instituição formadora de trabalhadores com habilidades teoricamente úteis ao capital é uma mistificação, já o capital prescinde dessa formação, sendo muito mais viável a formação do trabalhador diretamente na produção. A crescente utilização de novas tecnologias permite que o capital prescindia de trabalhadores qualificados em prol de trabalhadores facilmente substituíveis, com menor tempo de rotação e submissão ainda maior dos trabalhadores ao capital.

⁸ É importante demarcar que o conceito de emancipação humana na tradição marxiana se refere à emancipação dos seres humanos que implica na “extinção de qualquer forma de desigualdade, dominação e exploração, reunindo o produtor com os meios para produzir; ela ocorre, portanto, na necessária superação da ordem do capital para o comunismo” (Montaño, 2016, p. 126). Diferencia-se da emancipação política que emerge com o advento do capitalismo, que se refere aos direitos políticos e sociais que se limitam apenas à liberdade e igualdade formais. Ainda que sejam importantes dentro do progresso dos direitos formais, a emancipação política se efetiva dentro da sociedade capitalista, e participa da manutenção desse sistema desigual.

Contudo, ainda que a escola não possua uma relação linear com respeito à produção, isso não significa que não possua uma função dentro do sistema capitalista, assumindo um papel de mediação dentro da totalidade. A escola não está na base da estrutura histórico-social, e por isso, não é nela que se processa o conflito capital-trabalho; e justamente por isso, a transformação da escola é incapaz por si só de promover mudanças sociais e estruturais profundas. Para o autor, além da dimensão ideológica da escola, a relação entre infra e superestrutura deve ser considerada, o que implica em que, ainda que a dimensão econômica seja a determinante das relações sociais de produção, as dimensões política e jurídica agem também sobre a base econômica. Assim, a escola não se destina à formação profissional, mas à disseminação de um conhecimento geral que se articula com o saber específico que se efetiva nos setores do sistema produtivo (Frigotto, 2010).

Com a crescente ampliação do uso da tecnologia, o capital tem diminuído a demanda de mão de obra direta na produção, e, ao mesmo tempo, aumenta a demanda por funções de supervisão e controle. Nesse sentido, há uma contribuição da escola na formação e reprodução desses profissionais de controle, enquanto que no caso dos trabalhadores inseridos em operações mais elementares, há uma desqualificação e redução do uso dessa mão de obra. Assim, a escola fornece um conhecimento elementar para a massa de trabalhadores, e um conhecimento mais elaborado para as funções técnicas de supervisão, gerência etc., além de formar os profissionais das funções repressivas do Estado, que ainda que sejam trabalhadores improdutivos, tem sua função para garantir a acumulação de capital (Frigotto, 2010).

O autor destaca que, com o avanço do capital, amplia-se uma terciarização do trabalho, o que mostra que cada vez mais o trabalho improdutivo se torna necessário para a acumulação capitalista, sendo dois elementos articulados na dinâmica do capital. É dentro dessa perspectiva que a ampliação do investimento público em educação e a ampliação do acesso à escola, bem como da privatização da educação, podem ser entendidas enquanto inseridas na lógica de

movimento da acumulação capitalista, de circulação e realização produtivas. Assim, os gastos em educação se inserem no sistema de sustentação de interesses do capital, seja realizando gastos e despesas, seja mantendo funções necessárias para garantir a manutenção do sistema, ou mesmo como mecanismos de controle da demanda de empregos, ao promoverem uma escolarização sem qualificação da massa de trabalhadores (Frigotto, 2010).

É importante ressaltar que, dentro do sistema capitalista, o Estado funciona como pressuposto do capital particular. Os gastos públicos destinados à educação se inserem na lógica do capital monopolista, que, além de produzir mercadorias, acaba administrando os fundos públicos sob a ótica particular. Assim, por exemplo, no caso da merenda escolar, além de ser um programa que mobiliza vultuosos recursos, justificados como medida para reduzir a evasão e repetência, servem muito mais como medida para escamotear a situação de fome e penúria das famílias, além de produzir lucros para as empresas de alimentação. É de variadas formas que a escola, enquanto instituição que não tenha função relevante direta no setor produtivo, sobretudo na formação para o trabalho, mostra-se relevante na mobilização de recursos públicos e tem sua função para os interesses capitalistas. Assim, o Estado no sistema capitalista, que assume a função de gestor das crises do capital, usa a escola como propagadora da ideologia burguesa, mas também como espaço de consumo, que, ainda que improdutivo, responde às necessidades do capital, ao fazer parte do ciclo de reprodução da mais valia (Frigotto, 2010).

Dentro do capitalismo monopolista, a ampliação da escolarização não é em si um problema, já que ao capital é funcional certo nível de conhecimento, tanto para fins da produção quanto para a inserção na lógica do consumo, além de ser uma resposta às demandas das classes trabalhadoras por escolarização, que dá uma imagem de democratização das relações. Contudo, o prolongamento da escolarização vem acompanhado de uma desqualificação de seus conteúdos, mantido pelo próprio Estado, a fim de permitir a manutenção das relações de produção. Assim, os mecanismos de que o capital se utiliza para desqualificação da escola se

estendem desde o impedimento de acesso aos níveis mais elevados e escolarização, quanto a produção de uma educação aligeirada e fragmentada, com conteúdos em pouca quantidade, e sobretudo, qualidade (Frigotto, 2010; Tonet, 2005).

O foco das preocupações educacionais passa a ser os métodos em detrimento dos conteúdos, com foco na eficiência e produtividade, baseadas na teoria do capital humano ou em teorias não críticas, apresentadas como modernas, necessárias à manutenção da hegemonia e dos interesses da classe burguesa. Assim, o acesso à escola para os filhos da classe trabalhadora, perde importância quanto à organização, qualidade e conteúdo do ensino, além da precarização estrutural e da formação de profissionais. Estes sofrem com a mesma divisão social do trabalho que ocorre no capitalismo: intensifica-se a divisão interna do trabalho escolar, retira-se o saber-fazer dos professores, sendo o planejamento e as decisões escolares relegadas a especialistas que planejam, pensam e supervisionam o planejamento elaborado. Esse processo acaba gerando uma desqualificação e esvaziamento do trabalho pedagógico, em vista do controle do conteúdo escolar, que perpetua as relações e contribui para a estabilidade do sistema social (Frigotto, 2010).

Assim, a escola, inserida no sistema capitalista, é utilizada como instituição mediadora dos interesses do capital. Contudo, essa mediação não ocorre de forma linear, devido às contradições de classe e à coexistência de interesses antagônicos de classe. A escola à qual os filhos das classes trabalhadoras têm acesso é uma escola que não atende a seus interesses, visto estar inserida numa sociedade marcada pela discriminação de muitos e privilégio de poucos. Não pode, então, haver interesse pela classe burguesa na instituição e implementação de uma escola que nivela em qualidade e quantidade a socialização do saber, uma vez que a escola que é improdutiva, nos dizeres de Frigotto (2010), mantém a classe trabalhadora à margem das decisões e destinos da sociedade, e assim, é funcional ao capital. Para Mészáros (2008), a sociedade capitalista, não por acaso, mantém a todo custo seu sistema educacional de formação

contínua, que promove ao mesmo tempo uma “doutrinação permanente”, difundindo sua ideologia vigente como algo a ser internalizado de forma consensual e como sendo o sistema de crenças compartilhado pela sociedade livre e não questionável, de maneira a preservar de forma acrítica a ordem vigente.

Ora, se a escola no sistema capitalista visa à manutenção da estrutura de classes, em detrimento da socialização de saberes, qual deveria ser então a função da escola e da educação? Para discutir essa questão, é importante retomar a educação em sua dimensão ontológica.

A dimensão ontológica da educação⁹

Queremos aqui retomar a questão por que surge a educação e qual seu papel na construção do homem, ou seja, seu papel ontológico. Para tal, é imprescindível recorrer à categoria trabalho, já que é a raiz ontológica do ser social. O trabalho enquanto atividade social implica numa apropriação pelos indivíduos de habilidades, conhecimentos, valores etc., que são comuns ao grupo social e que são elementos indispensáveis para que o trabalho possa ser executado. Para o indivíduo, essa apropriação significa constituir-se como membro do gênero humano, e não apenas como um exemplar da espécie; necessita ter o conhecimento do que é preciso para garantir sua sobrevivência, o que só pode adquirir através de outros indivíduos (Tonet, 2005).

Assim, a educação pode ser entendida como uma ação intencional com o fim de produzir no indivíduo a humanidade produzida historicamente pelo coletivo dos homens (Saviani, 2013).

⁹ É do nosso conhecimento a corrente distinção entre educação e escola, no sentido de que a educação abrange processos de aprendizagem mais amplos do que os específicos do espaço escolar. Contudo, ao se tratar da escola numa perspectiva histórico-cultural, de base marxista, a construção dos conhecimentos científicos, da consciência humana, e a constituição da subjetividade, só se dão em sua completude na escola, enquanto espaço que garante às crianças e adolescentes a aquisição dos conhecimentos científicos, que vão além dos conhecimentos espontâneos obtidos na educação que ocorre nos espaços cotidianos (Asbahr, 2016). Por isso, quando nos referimos à educação na perspectiva marxiana, entendemos que ela inclui necessariamente o espaço escolar.

Contudo, essa produção não é um processo passivo: a apropriação desse conhecimento historicamente construído pelos seres humanos permite que o indivíduo contribua com a inovação, recriando e reorganizando este conhecimento, e que, nesse processo ele também se constitua em sua especificidade. Como o processo de reprodução do gênero humano é predominante nesse processo de reprodução do ser social, no caso da educação, a construção do ser humano está submetida à totalidade da reprodução social.

Para Tonet (2005, p. 139), “o trabalho é uma mediação entre o homem e a natureza, ao passo que a educação é uma mediação entre indivíduo e sociedade”. A educação não produz por si só objetivações, mas se apropria daquilo que é realizado em outras atividades humanas, e as torna parte do universo dos indivíduos, e é assim que contribui para a constituição dos indivíduos como humanos. É importante ressaltar que todo ato humano é composto pelo momento da objetividade e subjetividade, e que o fato de a objetividade ser o momento anterior e decisivo não diminui o valor ontológico do momento subjetivo. Por isso, a educação, ao agir no momento subjetivo, tem uma importância de mesma ordem quanto a ação direta sobre a realidade. Para a transformação revolucionária, a ação sobre a consciência é fundamental para transformá-la em uma consciência revolucionária. Contudo, a formação da consciência revolucionária também tem seu momento objetivo, uma vez que o lugar que o sujeito ocupa na estrutura produtiva tem muita relevância na construção da consciência, ao ligar o momento da subjetividade com o da objetividade. Isso também indica as potencialidades e limites da ação educativa (Tonet, 2005).

Relacionando este caráter ontológico da educação com o desenvolvimento psíquico, é através da atividade de estudo que é possibilitado às crianças o acesso ao conhecimento historicamente produzido pela humanidade, ou seja, sua humanização. Quando ocorre a entrada na escola regular, modifica-se a atividade principal da criança, que passa do jogo de papéis e da brincadeira para a atividade de estudo. A partir de então, com a mediação do trabalho do

professor, a criança deve experienciar na atividade de estudo a reprodução em uma escala micro do caminho construído pelos homens para a construção dos conhecimentos científicos, que partem dos conhecimentos empíricos, passam à abstração e por fim devem chegar ao concreto, onde se reconstroem os conhecimentos sobre os objetos, inserindo-os em sua relação dentro da história da humanidade, seu sistema de relações com outros objetos e dentro das necessidades humanas. Esse processo não modifica apenas a forma de conhecimento das crianças: modifica a própria constituição de sua subjetividade, ao construir novas formas de lidar com o mundo e consigo mesmas, e sobretudo construindo a consciência de si, seus sentimentos, relações e sua inserção social, ou seja, contribuem para a formação de sua personalidade, mostrando que a educação escolar tem um papel fundamental na constituição da subjetividade. Principalmente, transforma a atividade de criança em seu produto subjetivo, e o transforma em sujeito de sua atividade. Infelizmente, na sociedade capitalista, a educação não tem promovido a transformação das crianças em sujeitos de sua atividade, limitando-os ao conhecimento abstrato, desligado da realidade social, a-histórico e que não liga os motivos da atividade das crianças aos motivos do ensino, transformando a atividade de estudo em uma atividade alienada, sem sentido para os sujeitos (Asbahr, 2016).

Dentro da humanidade primitiva, a educação era acoplada ao trabalho, não havendo diferenciação entre elas. É o advento da sociedade de classes, e sobretudo com o advento do sistema capitalista, que a educação passa a ser realizada em espaços diversos separados do restante da vida social, no qual os conhecimentos construídos pela humanidade seriam sistematizados e apropriados pelos indivíduos, o que significou também uma forma de controle desses conhecimentos pela classe burguesa, que passa a determinar quem tem acesso à educação, os conteúdos, os métodos. Com a complexificação da produção, passa a haver a necessidade de formação mínima do trabalhador, para a produção e também para que possa apropriar-se dos valores funcionais ao sistema capitalista. É nesse momento que se coloca a

contradição entre a necessidade de autorrealização cada vez mais ampla dos sujeitos e os limites impostos pela propriedade privada, que institui a desigualdade e impõe a penúria de muitos em favor de uma minoria de privilegiados (Tonet, 2005).

O papel da educação na transformação social

Para Mészáros (2008), pensar a educação num sentido emancipador significa resgatar os vínculos entre educação e trabalho, recuperando as suas possibilidades emancipatórias e criativas. A questão da exclusão educacional não se dá mais via o não acesso à escola, mas sim dentro desta, através da perpetuação de valores que contribuem para a formação de sujeitos alinhados à concepção mercantil da sociedade. Assim, a luta por uma educação emancipadora deve andar de forma conjunta com a luta pela transformação do capitalismo enquanto sistema econômico, político e social, na direção de uma luta contra a alienação.

É impossível uma transformação na educação sem uma transformação também do quadro social em que as práticas educativas devem responder à sua função. Toda e qualquer modificação educativa que não venha precedida de uma transformação radical nos fundamentos da sociedade em que se insere ficará fadada a ser apenas uma reforma, alterações que visam apenas corrigir imperfeições do sistema e que mantêm as regras gerais de funcionamento de uma sociedade, sem alterá-las. Por isso, para se construir uma alternativa educacional diferente, é preciso romper com a lógica do capital (Mészáros, 2008).

Para o autor, a função da educação é retirar as pessoas da alienação imposta pelo capital. Além da necessária mudança das condições qualitativas de reprodução social a fim de tomar o controle da produção social, também se faz necessária uma transformação progressiva da consciência, que acompanhe as condições em modificação. Assim a educação é fundamental tanto para elaborar estratégias que permitam a modificação das condições de reprodução,

quanto para a automudança consciente dos indivíduos empenhados nessa tarefa de construção de uma nova ordem social. Para isso, é preciso ter como princípios a universalização da educação e a universalização do trabalho como atividade autorrealizadora, e não como uma atividade expropriada do saber. Essa função da educação não pode esperar um período favorável para sua implementação, mas deve começar no momento presente (Mészáros, 2008).

A educação na perspectiva marxiana deve ter como objetivo contribuir para a construção de uma ordem social totalmente diferente, visando ao autocontrole e autorregulação individuais, requisitos indispensáveis para se pensar uma sociedade baseada na livre associação dos produtores. É pela educação que a autoconsciência e autorrealização são possíveis de serem construídas junto aos sujeitos, e a adesão livre aos valores pelos sujeitos sociais. Sem a educação é impossível atingir a emancipação, no sentido da construção de uma nova ordem social. É impossível interromper o caráter destrutivo do capital sem a livre deliberação dos indivíduos sobre o destino da sociedade (Mészáros, 2008).

Além disso, a educação que pretenda estar articulada aos processos de superação do capital deve ser continuada, isso porque é parte da “autogestão da ordem social reprodutiva”. Numa sociedade onde a gestão dos destinos da ordem social seja levada a cabo pelos produtores livremente associados, há um processo de “autoeducação de iguais”, e de formação na vida dos sujeitos. Esse processo de formação permite aos indivíduos, então tendo sua consciência enriquecida pelos processos educativos, redefinir os princípios e objetivos da sociedade. Assim, a educação seria concebida como o “contínuo desenvolvimento da consciência socialista da sociedade” (Mészáros, 2008, p. 79), articulada com a transformação histórica, e seu papel prático na transformação socialista estaria radicado na intervenção contínua na sociedade através da atividade dos indivíduos sociais, na construção de sua consciência do papel enquanto tal e de acordo com os valores por eles instituídos, e com uma moralidade por eles construída e sugerida.

É importante ressaltar que a educação socialista se destina aos indivíduos sociais, que diferentemente do indivíduo isolado capitalista, jamais podem ser concebidos sem estreita relação com o meio social e com a situação histórica presente de onde emergem os seus desafios humanos. É essa situação histórica e social que os impele a formular seus valores, e a partir deles assumir compromissos com as formas de ação que trazem como potencial a realização de sua contribuição de forma consciente, que os torna indivíduos sociais participantes na transformação contínua. Assim, a educação socialista é determinada no âmbito do individual e do social, uma vez que os indivíduos podem contribuir para a realização das ações e superação dos desafios dados, e ao mesmo tempo são transformados no curso dessas ações, e esse caráter recíproco produz impactos sociais. Contudo, ela só pode cumprir sua missão se articulada à intervenção consciente no processo social (Mészáros, 2008).

A educação, por fim, deve cumprir sua função social de “ativar a reciprocidade dialética progressivamente mais consciente entre os indivíduos e sua sociedade” (Mészáros, 2008, p. 104), de forma a permitir que, através da ação dos indivíduos sociais, possa transformar em força operativa efetiva os princípios e valores orientadores elaborados.

Para Frigotto (2010), uma educação e uma escola que atendam aos interesses emancipatórios da classe trabalhadora é uma escola que esteja articulada às mudanças nas relações sociais de produção da existência. As lutas que se dão no âmbito das relações sociais determinam a escola, e, nesse sentido, a dimensão política da ação pedagógica escolar na direção dos interesses da classe trabalhadora deve pautar-se pela viabilização de uma escola que se organiza de forma a garantir o saber que atenda aos interesses da classe trabalhadora e que é negado pela classe burguesa.

Se a forma de o capital expropriar os trabalhadores, tanto na escola quanto no processo produtivo, é a separação dos trabalhadores das condições de sua reprodução e de seu saber, é no resgate dessa associação entre educação e trabalho que reside a direção da luta pela

transformação da sociedade. A união entre trabalho produtivo e ensino politécnico é uma concepção de base que preconiza o desenvolvimento integral do homem, união essa impossível dentro dos limites da sociedade capitalista (Frigotto, 2010).

Uma escola que instrumentalize os trabalhadores para a transformação social é uma escola onde se eduque explicitando a crítica às relações sociais de produção capitalistas, de forma a traçar um caminho para sua desarticulação, e se crie condições para a construção de um novo bloco histórico onde não haja exploração do homem pelo homem; e que pelo trabalho aliado à técnica se possa produzir a existência humana cada vez mais plena (Frigotto, 2010).

A escola, como já visto, no contexto do capitalismo, visa perpetuar os valores burgueses, e expropria o trabalhador e os sujeitos do processo de produção social e do saber. Se o sistema capitalista se baseia na mundialização econômica e cultural, é de se esperar que esse processo de expropriação do saber se dê articulado também num projeto mundializado. É o que será discutido adiante.

Políticas educacionais para a América Latina e Brasil

No tocante às políticas educacionais na América Latina e Caribe, alguns autores apontam que tem havido reformas educacionais para a região como um todo, a partir da década de 70 do século passado, relacionando-as com o processo de reestruturação econômica pelo qual vem passando o capitalismo mundial desse período até os dias de hoje, e que se aprofundam e estabelecem a partir da investida neoliberal no país, na década de 1990. Na base dessas reformas está a concepção de que o desenvolvimento técnico-científico promove o desenvolvimento econômico e este, por si só, pode promover o desenvolvimento social. Assim, seria preciso reformar a educação, tornando-a mais flexível a fim de atender às necessidades de competitividade entre os países. Apesar de essas reformas aparentarem assumir uma feição

nacional, de fato têm base e destinos regionais, sendo impostos por agências de financiamento internacionais (como, por exemplo, o Banco Mundial) e implementados ao longo da década de 1990 (Cabral Neto & Rodriguez, 2007).

Segundo esses autores, a partir da década de 70 do século passado, a UNESCO passa a organizar eventos a fim de discutir a situação da educação na América Latina e Caribe. Esses eventos buscavam articular ministros da educação dos países, com o intuito de estabelecer um diálogo de forma a identificar as dificuldades comuns e a busca por soluções para a região. Nesses eventos, identifica-se que há uma grave carência educacional, com baixos índices de escolaridade na região, altos níveis de analfabetismo adulto, altas taxas de evasão escolar nas séries iniciais do Ensino Fundamental, currículos e sistemas que não atendiam às necessidades da população atendida, pouca relação entre educação e trabalho e problemas de gestão dos sistemas educacionais dos países.

Como resultado da identificação dessas carências, é criado em 1981 o Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PPE), o qual estabeleceu a meta do ano 2000 para superar as dificuldades identificadas. A ideia que subjazia o referido plano e as ações nele propostas era de que, para promover o desenvolvimento desses países, fazia-se necessário modificar o panorama da educação nos países signatários (Cabral Neto & Rodriguez, 2007).

Os autores trazem que, a partir da análise dos documentos produzidos no âmbito do PPE, temos que a história do desenvolvimento educativo na região apresenta três aspectos fundamentais, a saber: a educação como elemento motor do desenvolvimento social e político; a educação como elemento essencial para garantir igualdade de oportunidades, o que faz as ações se focarem na qualidade; e a educação como promotora da democracia e desenvolvimento, mostrando seu aspecto político. É importante ressaltar que, na década de 80, o foco das ações era de modificar a educação pública, na direção de promoção de igualdade de oportunidades e da justiça social, superação da pobreza e da desigualdade, focando, portanto,

na melhoria das condições de vida da população atendida. Por isso, as ações se direcionavam a aspectos quantitativos e de inserção no sistema escolar. Já na década de 90, o discurso passa a enfatizar a educação como investimento social, visando responder ao desenvolvimento econômico, com foco na gestão dos sistemas educativos, reforçando a necessidade de direcionar as ações para promoção do desenvolvimento produtivo, da competitividade entre países e da cidadania (Cabral Neto & Rodriguez, 2007).

Essa característica emerge também quando da defesa do papel do Estado nesse processo. Enquanto na década de 80 os documentos apresentavam o Estado como sendo responsável pela garantia da igualdade de oportunidades e da educação pública e gratuita, na década de 90 a defesa passa a ser da responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade, e do estabelecimento de acordos dessas partes acerca da educação pública (Cabral Neto, 2004).

Ao contrário do que se observa nas décadas anteriores, nos anos 90 as reformas educativas promoveram uma mudança na gestão e currículos, empreendendo alterações no interior dos sistemas, visando promover uma qualidade que atendessem às novas demandas do capitalismo e à equidade. Essas mudanças se deram acompanhadas de financiamento internacional, com o apoio da UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Fundo de Populações das Nações Unidas (FNUAP), Banco Mundial (BM) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Para reforçá-las, ocorreu uma série de encontros regionais, que demarcaram as bases para a elaboração dos Planos Nacionais de Educação, e promoveram cooperações entre os países, acelerando a globalização econômica e cultural entre esses. É importante ressaltar que os planos, ao defenderem a expansão educativa, o fazem sobretudo para as populações mais vulneráveis da América Latina e Caribe, ou seja, os mais pobres, populações indígenas, analfabetos, crianças com deficiência, populações rurais. Dessa forma, segue os ditames neoliberais, ao destinar esses benefícios às parcelas mais pobres da população, abstendo-se da promoção de políticas sociais universais (Cabral Neto, 2004).

No que se refere a mudanças na forma de organização do Estado, emergem no cenário novas formas de regulação. Estas podem se dar tanto em nível transnacional, quanto nacional e local. A regulação transnacional se daria através de normas, documentos e discursos que se dão nos fóruns de discussão internacionais e que são adotados pelos governos nacionais como sendo obrigatórios ou legítimos para tomada de decisões dentro dos sistemas educativos. Não se pode deixar de sinalizar, porém, que essa regulação se dá no contexto de relações entre países centrais e periféricos dentro do processo de globalização econômica, e acabam por se constituir numa forma de controle, sobretudo, dos sistemas de financiamento das políticas educacionais dos governos. Essa regulação se dá também através de diagnósticos educativos feitos em âmbito de programas, os quais sugerem ações, e são assumidos pelos governos como cartilhas a serem adotadas. Esse nível se faz bastante notável a partir das diversas formas de avaliação e monitoramento internacionais sobre as ações do PPE, que se mostram essenciais para que se efetive a regulação das políticas na região (Cabral Neto & Rodriguez, 2007).

As formas de gestão dos sistemas educacionais passam por uma dualidade descentralização/centralização¹⁰. Enquanto as decisões fundamentais sobre política educacional se dão no âmbito regional e federal, as decisões menos estratégicas se dão nos níveis estaduais e municipais. Assim, decisões sobre avaliação, financiamento, normas são tomadas predominantemente a nível central; decisões sobre currículo têm suas linhas gerais definidas a nível federal e complementadas nos outros níveis. As decisões sobre operacionalização do processo pedagógico, menos estratégicas em termos de política, ficam a cargo dos outros níveis, sendo acordadas entre secretarias, gestões escolares e corpo docente (Cabral Neto & Rodriguez,

¹⁰ Segundo Souza (2010), o federalismo cooperativo como institucionalidade política a partir da Constituição Federal de 1988 visava superar a centralização, a concentração do poder por parte da instância federal, dando às subunidades nacionais autonomia decisória e de financiamento. Implica também em redistribuição de poder. Contudo, a descentralização pode ter vários significados, podendo ser um deles a de transferência de responsabilidades e atribuições, sem divisão de poder decisório, o que é chamado por Jovchelovitch (1998, citada em Souza, 2010) de “desconcentração”. É a esse tipo de descentralização como desconcentração, divisão de responsabilidades sem divisão de poder decisório, que nos parece estar referindo Cabral Neto e Rodriguez (2007), e que afetam as políticas sociais como um todo e dentre elas as educacionais.

2007; Cabral Neto, 2004). Assim, fica claro que as decisões mais relevantes sobre a política educacional para a região e a nível dos governos são definidas a partir de articulações regionais, sob financiamento de agências financeiras internacionais. Além disso, a noção de descentralização não se refere a uma redistribuição de poder entre Estado e sociedade civil, através de mecanismos de participação popular, mas no contexto neoliberal acabam assumindo a feição de desconcentração de tarefas, onde há uma delegação de responsabilidades sem haver uma divisão do poder de decisão dentro das ações das políticas educacionais. É nesse contexto que as gestões administrativas, as questões pedagógicas e o controle social são repassados ao ambiente escolar, que permite maior controle das ações via relatórios de gestão, avaliações nacionais de aprendizagem e conselhos locais (Cabral Neto, 2004).

Assim, uma noção gerencialista invade as gestões escolares, nos mesmos moldes da gestão da qualidade total adotada nas empresas. O gestor escolar deve prestar contas das ações definidas em nível central, e há uma separação entre os setores da escola que concebem o trabalho e aqueles que o executam. Essa incorporação revela a adoção de noções neoliberais nas políticas educacionais, baseadas no modelo empresarial, que colocam os gestores locais num papel central de operacionalizar ações, e mostra uma forma de gerir que revela uma dimensão moral a serviço de uma nova ordem social, política e econômica (Cabral Neto, 2004).

A Conferência Mundial “Educação para Todos” realizada pela ONU na Tailândia, em 1990, tornou-se uma referência para o pensamento educacional atual. O relatório, fruto das discussões realizadas no evento e que se estendeu pelos anos seguintes, ilustra bem as mudanças que as ideias neoliberais produziram no campo da política educacional. Nesse relatório, destacam-se os problemas detectados na educação ao fim do século XX, que se dão principalmente pelo foco excessivo nos aspectos teóricos e de informação, e as habilidades voltadas para a execução de tarefas, negligenciando o plano das relações entre os homens e o plano das atitudes e valores. Para os pesquisadores e para a ONU, a educação deveria se

coadunar com a sociedade do conhecimento, que é gestada nas mudanças do sistema produtivo, no desenvolvimento científico e das relações sociais e políticas. Assim, a educação deveria ser contínua, abandonando-se o acúmulo de informações em benefício da construção de estruturas de pensamento, fazendo uma leitura crítica do mundo e adaptando-se a um mundo globalizado. Nesse sentido, o modelo indicado seria o das competências, focado no “aprender a aprender”, que seria mais complexo e dinâmico que os modelos anteriores, e mais adequado para habilitar os trabalhadores para esta nova realidade (Maia & Jimenez, 2013).

Contudo, o próprio fato de agências internacionais realizarem estas ações já sinalizam a inserção desse projeto educacional com o projeto neoliberal. Ao se encontrar numa crise, o capital usa de artifícios para garantir tanto a produção quanto a reprodução, ou seja, no nível político e ideológico. É com este intento que passa a focar nas ações em nível educacional para os países periféricos, na tentativa de garantir sua legitimidade e reforçar o mercado como organizador da vida, e ajustar os trabalhadores à lógica da exploração capitalista. A defesa do modelo de competências responde ao modelo fragmentado e à precarização do trabalho, sem questionar as relações entre a totalidade social dentro do sistema capitalista e suas relações com a educação. Assim, a flexibilidade no trabalho seria não uma característica dos novos tempos, mas um resultado da fragilização da estabilidade do modelo de assalariamento que propiciou o estabelecimento do sistema capitalista. Ainda que a proposta educacional da ONU se proponha a integrar dimensões humanas e critique a mera transmissão de conhecimentos, mostra uma contradição ao enfatizar a inserção numa sociedade do conhecimento, e do saber-fazer, o que significa que acaba reforçando as dimensões explicativas, nos moldes da ciência positivista, ao descrever os fatos, e não compreendê-los dentro da dinâmica de seus elementos, o que contraria sua afiliação ao “aprender a aprender” e as perspectivas interacionistas. E ainda mais: ao defender um conhecimento puro e considerar a omnilateralidade como ilusória, reforça o mito da neutralidade do conhecimento, e, ao mesmo tempo, retira do homem o conhecimento como

resposta às suas necessidades de compreensão e transformação do mundo, ou seja, retira a possibilidade de compreensão do mundo pelo desenvolvimento de sua consciência (Maia & Jimenez, 2013).

Da mesma forma, o próprio sistema capitalista inviabiliza a mudança das relações sociais mercantilizadas, ao mergulhar no acirramento da exploração e mercantilização da vida social em todas as suas esferas, e devastar culturas locais e a possibilidade de cooperação entre os povos, aprofundando as desigualdades entre os países, bem como processos de preconceito. Sem uma mudança profunda nas formas de produção e reprodução social, ou seja, a supressão do sistema capitalista, objetivos como estes se mostram como pura retórica (Maia & Jimenez, 2013).

Portanto, considerando que o modelo educacional defendido pelas agências internacionais se volta para a formação de um trabalhador dócil, que não percebe as relações históricas e sua inserção dentro do sistema social vigente, que não preconiza uma visão de totalidade da realidade social, podemos concluir que esse modelo não se volta ao atendimento das necessidades das classes trabalhadoras, e, por extensão, não atende aos interesses das crianças e adolescentes trabalhadores.

A atividade de estudo promove a formação das bases da consciência e pensamento teórico, e atividades vinculadas como reflexão, análise. O que se modifica é a relação do estudante com os objetos e consigo mesmo, torna-se sujeito da atividade, apropria-se dela, converte-a a um modo subjetivo. A escolarização tem o papel de produzir a formação do pensamento teórico, de controlar sua produção cognitiva, suas atividades, e também ter uma consciência de seus processos de pensamento (Asbahr, 2016).

Para a formação do conhecimento teórico, é necessária a mediação da escola, a qual deve levar as crianças a adquirirem o pensamento teórico, que é a forma universal do desenvolvimento psíquico humano. Só os conhecimentos científicos permitem penetrar na

essência dos objetos, ascender do abstrato para o concreto, e só podem ser construídos em processos educativos organizados de forma intencional. A educação na sociedade burguesa se limita a conhecer a aparência dos fatos, a generalizar as características comuns dos objetos, desconsiderando a história de sua constituição, naturalizando-o. Assim, impede que os estudantes conheçam os objetos dentro do sistema em que se constituem, da totalidade e da realidade. Esse tipo de educação limita os estudantes ao abstrato, sem ascenderem ao concreto, que contempla as relações entre os objetos, a relação entre o singular e o geral, e os circunscreve à aparência dos objetos. Apenas o pensamento teórico permite às pessoas a aquisição dos meios históricos para compreensão da realidade, da dialética da realidade, em suas contradições (Asbahr, 2016).

Pode-se refletir que na sociedade capitalista, a escolarização, enquanto processo que deve concretizar o direito de aquisição das elaborações humanas mais complexas – a formação de conceitos, que permite a consciência dos determinantes da realidade – já não se encontra garantido aos filhos da classe trabalhadora como um todo. Mesmo nas condições em que a criança e o adolescente estão inseridos de forma exclusiva no processo escolar, este não tem promovido o desenvolvimento no sentido da autonomia nos processos de aprendizagem e da apropriação subjetiva dos conhecimentos científicos e de sua estrutura interna (Asbahr, 2016).

Para as crianças trabalhadoras, então, apresenta-se uma dupla dificuldade: para além do acesso a uma escolarização que não promove processos de autonomia na apropriação dos conhecimentos teóricos e na vida, acresça-se um acesso limitado, mediado pela exploração no trabalho, que coloca para elas dificuldades na construção de um conhecimento que vai do empírico ao abstrato, enquanto etapa inicial e limitada. Além disso, ao não permitir um processo de escolarização que promova uma reconfiguração das estruturas psíquicas, isso também afeta o desenvolvimento de sua personalidade¹¹, ao dificultar os processos da consciência do outro e

¹¹ É importante destacar que dentro da perspectiva da psicologia histórico-cultural, a personalidade é concebida de uma forma específica. Ao contrário das perspectivas idealistas e funcionalistas em Psicologia, que concebem este

de si, de reflexão e compreensão da realidade e de sua posição social nessa totalidade. Assim, ao trabalho precoce enquanto violência, soma-se a impossibilidade colocada pelo sistema capitalista do acesso a uma escola responsável pela humanização das crianças e adolescentes.

Assim, lutar pelo enfrentamento do trabalho das crianças e adolescentes deve implicar necessariamente numa luta por uma educação realmente humanizadora, no sentido da aquisição do que é mais refinado e elevado dentro da história humana: a capacidade de conhecer, constituir-se e transformar a realidade que o cerca, a fim de sua própria produção e reprodução humanas.

Enfrentamento

No caso específico do trabalho infantil, as iniciativas do Estado destinadas a enfrentar a problemática aparecem de diversas formas ao longo da história, modificando-se de acordo com o momento histórico e econômico. Nos anos 80, década em que ocorre a redemocratização e saída gradual do regime militar, o Brasil se encontrava numa situação de grande desigualdade social, que tinha impacto nas condições de vida de crianças e adolescentes (Organização Internacional do Trabalho [OIT], 2003). Essa situação de penúria a que estavam submetidos provocou a mobilização de diversos movimentos sociais, que se articularam para incluir a questão da criança e do adolescente como prioridade absoluta na Constituição Federal de 1988, e que gerou o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Nos anos 90, a pressão internacional para que fossem tomadas providências por parte do Estado sobre as condições penosas de crianças e adolescentes trabalhadores, e também

conceito como estritamente ligado a um aspecto individualista e descolado do ambiente social e das interações sociais, a psicologia histórico-cultural a concebe como uma construção que parte das relações sociais, através das quais é possível a apropriação de todas as conquistas culturais de uma sociedade e tempo históricos, e sem as quais, apesar de haver um organismo que biologicamente tem potencial para tal, torna-se impossível a humanização dos sujeitos.

pressão interna, a partir dos movimentos sociais e da mídia, que começam a denunciar diversas formas de exploração de crianças e adolescentes no trabalho, sua situação de pobreza, e falta de equipamentos sociais e políticas, sobretudo as de educação, cria uma cobrança por providências e culmina na abertura, em 1996, da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada com a finalidade de apurar denúncias sobre o trabalho de crianças e adolescentes no Brasil (Congresso Nacional, 1998).

Nesse momento, vários atores sociais como organizações não governamentais e movimentos sociais, instituições de pesquisa e pesquisadores, órgãos públicos e setores da iniciativa privada são chamados a discutir a situação. A partir daí constata-se que não se tinha um quadro mais detalhado da extensão do problema, e também que já estavam sendo desenvolvidas algumas ações de enfrentamento ao trabalho infantil, dentre estas: as ações do Programa Internacional para Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) desenvolvido pela OIT, que se inicia no Brasil em 1992 e apoiava 19 projetos, que tinham como metas a elaboração de políticas por parte do governo, treinamentos de trabalhadores por parte dos sindicatos, garantia de direitos e mobilização por parte de empregadores, e atendimento direto de crianças e adolescentes trabalhadores, atingindo mais de 15 mil crianças e adolescentes, 1.315 líderes sindicais e 544 educadores. As áreas de atuação eram as carvoarias e extração de erva-mate, no Mato Grosso do Sul; atividade do sisal, na Bahia; atividade canavieira, calçadista e olarias no Rio de Janeiro; atividade calçadista no Rio Grande do Sul e em Franca, São Paulo; na fruticultura em Petrolina, Pernambuco; na exploração sexual em Salvador- BA, Recife- PE e Mato Grosso; e em todo o país, no trabalho doméstico (Congresso Nacional, 1998).

Além disso, foi identificado o Programa de Ações Integradas (PAI), pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em 1996, que começava a atuar em algumas regiões de maior incidência de trabalho infantil e nas suas piores formas, já identificados pelo IPEC, como Mato Grosso do Sul e Bahia; e visava articular parcerias, tanto com empregadores, quanto com sindicatos e

instâncias governamentais, a fim de sensibilizar e conscientizar sobre os danos do trabalho infantil e articular ações governamentais com os parceiros locais contatados. Foram levantadas ações também do então Programa Bolsa Escola, do Distrito Federal, que visava à permanência de crianças e adolescentes na escola, e à melhoria das condições de vida das famílias atendidas, além de integração com ações de órgãos governamentais e não governamentais. Destacam-se aqui também as ações do Programa Brasil Criança Cidadã, desenvolvido pela Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (SAS-MPAS), que aliava repasse financeiro às famílias e articulação com diversos órgãos governamentais e não governamentais. O programa era desenvolvido nos estados de Pernambuco, Mato Grosso do Sul, Bahia e Rio de Janeiro (Congresso Nacional, 1998) e em cada estado assumia nome específico (sendo uma das denominações “Programa de Erradicação do Trabalho Infantil”, que mais tarde viria a ser a denominação adotada para todo o país).

Em 1994, foi constituído o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), a partir de uma convocatória da OIT e UNICEF. Este constitui-se, desde então, num espaço de discussão e controle social, do qual participam instituições governamentais e não governamentais, representantes de órgãos internacionais, sindicatos, empresas, dentre outros, a fim de elaborar políticas, programas e projetos que garantam os direitos de crianças e adolescentes, e promovam sua retirada do trabalho e proteção ao trabalho do adolescente (Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil [FNPETI], 2013).

Em 1998, como fruto dessa confluência de ações e de pressões internas e externas para que fossem criadas políticas públicas de enfrentamento ao trabalho infantil, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), desenvolvido pela SAS no Mato Grosso do Sul, Bahia e Pernambuco, é levado então para o Sergipe, atendendo a crianças e adolescentes na produção de cítricos; para Rondônia, nos garimpos e para o Rio de Janeiro, no cultivo da cana-de açúcar.

Em 1999, passa a atender crianças e adolescentes trabalhadores nos estados de Alagoas, Rio Grande do Norte, Paraíba, Espírito Santo, Santa Catarina e Pará, e em atividades urbanas (Organização Internacional do Trabalho [OIT], 2001).

As ações eram delineadas de forma que cada instituição tinha um papel específico e vinculado às ações de outras instituições, buscando a articulação interinstitucional e ações conjuntas. Sob essa concepção, o Ministério do Trabalho e Emprego, através das fiscalizações do trabalho, identificava crianças e adolescentes trabalhadores e enviava às prefeituras os dados desses, para que fossem inseridos no PETI, além de identificar municípios que tinham demanda para instalação do PETI e expansão ou aumento de crianças e adolescentes atendidos (expansão das metas). As prefeituras inseriam as crianças e adolescentes no PETI, e às Comissões Municipais de Erradicação do Trabalho Infantil e Comissão Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil cabia acompanhar o desenvolvimento do Programa e fiscalizar suas ações.

O objetivo do PETI era retirar crianças e adolescentes do trabalho perigoso e insalubre, danoso moral e fisicamente, e atendia a faixa etária dos 7 aos 15 anos. Aliava um repasse de recurso financeiro, no valor de 25 reais por criança ou adolescente para as zonas rurais e cidades com menos de 250 mil habitantes, e de 40 reais para as zonas urbanas ou cidades com mais de 250 mil habitantes. Além disso, a criança e adolescente deveriam estar matriculados e ter frequência escolar de mais de 75%, e participar da Jornada Ampliada, que eram atividades desenvolvidas no turno oposto ao escolar frequentado pela criança ou adolescente, e que se constituíam de atividades de reforço escolar, atividades esportivas e artísticas, visando ao desenvolvimento integral das crianças e adolescentes e à melhoria no desempenho escolar. Além disso, cabia às famílias participar de cursos de formação profissional.

A partir de 2005, o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) realizou uma integração entre o PETI e o PBF – programa de transferência de renda que objetiva a retirada de famílias de situações de vulnerabilidade socioeconômicas, inclusive o trabalho infantil. O

PBF constituía a política intersectorial do Governo Federal direcionada ao enfrentamento da pobreza e que também visava ao desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, incluindo como seu público-alvo famílias com situação de trabalho infantil, entre outras com diferentes graus e perfis de vulnerabilidade. A integração, segundo o MDS, tinha como objetivo o fortalecimento do enfrentamento à pobreza e ao trabalho infantil e visava melhorias na gestão de ambos os programas, e ampliar o alcance do serviço em relação ao público-alvo – antes de crianças/adolescentes de 7 a 14 anos, no PETI, e de 0 a 16 anos ao se integrar com o PBF, além de ser destinado à erradicação de todo tipo de trabalho, já que o PETI, anteriormente, destinava-se ao combate ao trabalho infantil apenas nas suas piores formas (Ministério do Desenvolvimento Social [MDS], 2005).

Ainda que o PBF tenha sido eficiente em elevar o atendimento e frequência escolar das crianças, não conseguiu reduzir o trabalho infantil, o qual está diretamente relacionado ao baixo atendimento às crianças pelas escolas, principalmente quando estas crianças são de famílias pobres. A transferência de renda, por si só, não diminuiu efetivamente a pobreza, de modo que as famílias não precisem continuar usando suas crianças para o trabalho, a fim de complementarem os rendimentos das famílias. Esse fato interfere no acesso e bom desempenho escolar, fato que se agrava quando na zona rural, onde a estrutura das políticas educacionais é mais precária (Cacciamali et al., 2010).

Além da mudança com a integração entre PETI e PBF, em 2010 o PETI é extinto enquanto programa, incluindo a Jornada Ampliada, e foi substituída pelo Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para Crianças e Adolescentes de 6 a 15 anos, que é um serviço referenciado ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Este se constitui num serviço que visa ao trabalho em grupos, organizado de acordo com o ciclo de vida, e tem como objetivo o complemento do trabalho social com famílias desenvolvido pelos CRAS e prevenir situações de risco social (Ministério de Desenvolvimento Social [MDS]

2009). Com essa mudança, o SCFV passa a atender as crianças e adolescentes que são acompanhadas pelo CRAS, sobretudo as que estão em situação de risco, como o trabalho infantil, mas não é um programa específico para esta problemática, o que perpetua a dificuldade de visibilidade do enfrentamento ao trabalho infantil dentro da política de Assistência Social.

O que se pode perceber, dentro das ações de enfrentamento ao trabalho precoce, é que elas são em parte resultado das ações de pressão e reivindicação dos movimentos sociais e organizações internacionais, até que pela pressão desses setores, paulatinamente são assumidas pelo Estado. A ação dos movimentos sociais, sobretudo de meados dos anos 1980 e nos anos de 1990, é do enfrentamento das questões sociais e exigibilidade de reconhecimento de direitos tendo como alvo o Estado, através da participação popular. A partir dessa ação dos movimentos é que é incluída nas políticas sociais a noção de controle social, através da instituição dos conselhos e conferências (Souza, 2010). Com o passar do tempo, também se criam outras instâncias de representatividade, como os fóruns e as redes de proteção social. Assim, essas instâncias tanto podem assumir um papel de substituição do papel do Estado, quanto uma postura de incidência política, acompanhando e reivindicando ações do Estado, que têm maior ou menor poder de pressão de acordo com as condições históricas do momento.

As ações de enfrentamento ao trabalho precoce primeiramente ocorrem numa ação intersetorial entre políticas públicas de trabalho e de assistência social, e depois são diluídas no conjunto das ações destinadas a famílias em situação de vulnerabilidade dentro da assistência social¹². Este estudo objetiva aprofundar uma compreensão da contribuição das políticas públicas educacionais nesse enfrentamento, já que, como afirmado anteriormente, estas são

¹² As ações de enfrentamento ao trabalho precoce se iniciam com as políticas de trabalho e da assistência social, e depois se estendem para a educação e saúde. Quando posteriormente se formula e avalia o I Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, percebe-se que menos de 30% das ações são implementadas. É a partir da discussão dos representantes dos movimentos sociais (muitos destes tinham articulação com algumas políticas setoriais) que se compreende que a intersetorialidade não estava acontecendo, o que faz com que no II Plano a questão da intersetorialidade seja incluída como abordagem, como forma de tentar dividir as funções entre as políticas. A Resolução nº 08/2013 do MDS regulamenta como isso vai ocorrer, e é quando o PETI deixa de ser um programa e passa a ser Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (AEPETI), ações estratégicas, com foco na descentralização e articulação de ações.

entendidas pelos planos nacionais de erradicação do trabalho infantil, pelos organismos internacionais e nacionais como uma das ações prioritárias para a prevenção da inserção de crianças e adolescentes no trabalho. É importante destacar que, assim como as políticas educacionais brasileiras são desenvolvidas sob a égide da cartilha neoliberal das agências internacionais, as ações de enfrentamento ao trabalho precoce no país também se gestam a partir das ações da OIT, órgão da ONU, e também serão marcadas pelas características da política neoliberal: fragmentação, focalização e redução da pobreza, o que traz limites ao enfrentamento dentro da sociedade capitalista.

Assim, apesar de toda a legislação baseada na proteção e nos direitos de crianças e adolescentes, e das políticas sociais, calcadas na ideia da erradicação do trabalho precoce, dentro da dinâmica do sistema capitalista contemporâneo, que combina a exploração do trabalho com um desenvolvimento desigual dentre as nações, a erradicação do trabalho precoce é impossível pelas próprias barreiras que o sistema capitalista impõe para alcançar tal fim. O trabalho precoce se desloca de um país para outro, conforme avançam mais ou menos as legislações e ações locais para sua redução. Assim, restam apenas as estratégias de enfrentamento, na tentativa de limitar e reduzir a exploração da classe trabalhadora e de suas crianças e adolescentes (Lira, 2016).

Nesta perspectiva, cabe aqui delimitar o que se entende por enfrentamento: para fins deste estudo, a categoria enfrentamento denotará a criação e desenvolvimento de legislações, ações, programas, projetos e políticas que contribuam de forma direta ou indireta para a prevenção, redução ou retirada de crianças e adolescentes do trabalho. Estas ações podem ser desenvolvidas tanto pelo Estado, por ONGs, por órgãos internacionais, sindicatos, fóruns, redes ou outros. Contudo, neste estudo, o interesse recai sobre as ações de enfrentamento no âmbito das políticas educacionais, ou seja, ações do Estado no âmbito da escola pública.

Capítulo 3:

Multicausalidade e complexidade: método e percursos metodológicos

Para estudo das políticas sociais, dentre elas as educacionais, utilizar-se-á aqui o método crítico-dialético, que se coloca na perspectiva da multicausalidade e da complexidade. Nessa perspectiva, parte-se do pressuposto que a vida se constitui como movimento e provisoriedade, baseada na negação dos estados e fenômenos, para captar o seu próprio movimento. O que está instituído pode ser superado por novas formas, e o movimento do real advém da luta dos contrários. Assim, nessa concepção, a teoria não se pauta em relações de causa e efeito nem em hipóteses prévias sobre o objeto (Prates, 2016).

As bases que fundamentam esse pensamento marxiano são o materialismo dialético e o materialismo histórico. O materialismo dialético pressupõe que a realidade é anterior à consciência, e parte da premissa de uma concepção científica da realidade, de uma conexão universal que é enriquecida pela prática social da humanidade. A prática social é o critério de verdade. O materialismo histórico se debruça sobre as leis da vida em sociedade, que são constituídas na prática social dos homens (Prates, 2016).

O método marxiano se baseia no humanismo, entendido enquanto sendo o centro em sua atividade prática, cuja humanização se constrói pelo seu trabalho concreto (trabalho entendido enquanto produção humana). Tem como categorias dialéticas a totalidade, entendida como “...conjunto de partes, articuladas entre si, com uma determinada ordem e hierarquia permeada por contradições e mediações e em constante processo de efetivação” (Tonet, 2013, p. 115). É reconhecer no universal o particular, e no particular o universal, sendo momentos interconectados na realidade. A historicidade também é uma categoria imprescindível, uma vez que para explicar o desenvolvimento de sujeitos, fenômenos, ou outros, é preciso desvelar a história de constituição, o contexto em que foram produzidos, considerando os aspectos objetivos e subjetivos (Prates, 2016).

A contradição é o motor do movimento de constituição dos sujeitos e fenômenos. Ao desenvolver-se, os sujeitos, fenômenos, objetos passam por uma negação de seu estado atual, o

que gera uma negação da negação, uma vez que a contradição gera uma reação na direção oposta, no sentido de sua superação. Essa superação é ao mesmo tempo destruição e continuidade, incorporação e criação (Prates, 2016).

Para explicação dos fenômenos em sua historicidade e movimento dialético, é preciso recorrer às mediações que os permeiam. As mediações permitem que os fenômenos sejam articulados com os demais fenômenos; são caminhos para penetrar no real, e o permitem cada vez conhecer melhor, contribuindo para sua explicação (Prates, 2016).

A investigação sob o método na perspectiva crítico-dialética se baseia na análise dos fenômenos sociais em seu processo complexo e contraditório de constituição, de produção e reprodução. A determinação é multicausal, tendo-se a totalidade como ponto de partida que permite uma compreensão complexa dos fatos, que estão inseridos na totalidade do movimento da sociedade burguesa. Nesta concepção, o trabalho não se limita a descrever ou retratar o objeto, mas deve reconstruí-lo no nível do pensamento, reproduzir o seu movimento, com o conjunto de suas determinações que vão além das aparências (Behring & Boschetti, 2011; Prates, 2016; Tonet, 2013).

A busca é pela explicação dos fenômenos, muito mais do que a sua mera compreensão, busca-se seus fundamentos, buscando-se revelar a interconexão entre os fenômenos (Prates, 2016). Desta forma, não se limita a investigar os aspectos superficiais, as semelhanças e regularidades, mas sim a essência dos fenômenos. Estes indicam sua essência e ao mesmo tempo a escondem; a essência é mediata ao fenômeno e se apresenta em formas diferentes daquilo que realmente é. Parte-se da premissa que há uma estrutura do fenômeno que é passível de ser conhecida e que há uma verdade que está oculta nos fenômenos. O real e as formas em que a realidade se apresenta (as formas fenomênicas) são diferentes e por vezes se apresentam de forma contraditória, em relação à lógica interna do fenômeno (Behring & Boschetti, 2011).

Enquanto perspectiva que parte da anterioridade da realidade ou do momento objetivo na constituição e explicação dos fenômenos, cabe à realidade objetiva determinar quais os procedimentos metodológicos a serem percorridos para explicar um determinado fenômeno, e não procedimentos prévios determinados pelo sujeito. Essa prioridade do objeto sobre o sujeito implica que este último transforme a realidade concreta, ou o concreto real, em concreto pensado. Ao contrário da forma como procede a ciência moderna, que constrói uma teoria a partir dos dados empíricos, a perspectiva metodológica aqui adotada procura transpor o objeto em sua totalidade de forma teórica, reproduzir a realidade em si mesma, ainda que de forma aproximada (Tonet, 2013).

Isso não significa que haja um caminho a ser percorrido sem qualquer ponto de orientação. Se considerarmos as premissas da totalidade, que delimita a interconexão entre os objetos e fenômenos da realidade, que se expressam em elementos cada vez mais singulares, mas que mesmo assim não perdem sua conexão com outros fenômenos, temos aí uma possibilidade de refazer as conexões, as ligações entre os diversos fenômenos. Ao mesmo tempo, o acúmulo de conhecimento já produzido na história da humanidade, ainda que limitado pela sociedade capitalista, remete ao processo histórico e social da produção desse conhecimento, que ligado à síntese entre universalidade, particularidade e singularidade dos objetos, delineiam uma forma geral de proceder e fornecem elementos para percorrer o caminho de explicação de um objeto específico. Assim, “totalidade, historicidade e práxis¹³ são, pois, categorias fundamentais na configuração dos caminhos para a efetuação do conhecimento” (Tonet, 2013, p. 114).

Assim, método para a perspectiva crítico-dialética não se limita a técnicas de coleta (ainda que, no entendimento aqui defendido, não se oponham), mas refere-se a uma relação

¹³ Práxis se constitui numa das categorias importantes dentro da construção do conhecimento. Refere-se à teoria com direção social, teoria em movimento, que se compromete com a ação, e que após esta retorna à teoria para problematizá-la. E também prática que se baseia em uma teoria, que retorna sempre para a prática, num incessante movimento de reflexão e ação que se retroalimentam (Prates, 2016).

entre sujeito e objeto na qual àquele se torna possível aproximar e apropriar as características deste. O conhecimento não é absoluto, mas se busca captar as diversas determinações dos processos sociais, em seu contexto histórico, porque o ser social se objetiva nas relações sociais. Contudo, essa objetivação se apresenta de forma fetichizada na sociedade burguesa, do que se torna necessário procurar a essência dos processos sociais (Behring & Boschetti, 2011).

Os fenômenos da vida cotidiana, em sua regularidade, adentram a consciência e se naturalizam; levam a uma análise da realidade que não penetra na sua essência, limitando-se à sua descrição, o que faz com que pareçam naturais e não construção humana. Por isso, debruçar-se sobre a essência dos fenômenos implica em considerá-los na realidade social sob o ponto de vista da totalidade, ou seja, um fenômeno pode ser captado como um momento da totalidade. Um fenômeno social é fato histórico ao tomá-lo como momento de um todo, e define-se a si mesmo e ao todo, é produto e produtor e manifesta seu significado enquanto, ao mesmo tempo, remete a algo que não é ele mesmo (Behring & Boschetti, 2011).

A totalidade é formada por complexos, e é posta em movimento por ser um campo contraditório de forças; entende a realidade nas suas determinações, que são complexas, revela a sua estrutura interna. Deste ponto de vista a dialética é a causalidade dos fenômenos, de sua produção e essência interna. Dentro da totalidade os fatos podem ser entendidos, não como sendo isolados, mas como constituídos e constituintes do todo dialético (Behring & Boschetti, 2011).

O método materialista dialético de apreensão do real busca a abstração do real ao concreto, a partir de um processo de síntese em que o concreto é reconstruído e busca cada vez mais agregar maior quantidade de fenômenos. Para tal, busca-se levantar as determinações do fenômeno e as partes do todo para através de sua estrutura interna chegar à síntese. Assim, nega-se a aparência inicial do fenômeno para chegar à sua concreticidade e determinações, indo da parte para o todo e do todo para a parte, da essência para o fenômeno e deste para aquele; da

totalidade e contradição e vice-versa (Kosik, 2002). Esse movimento de aproximações exige que sejam definidos os elementos a serem abstraídos, aqueles elementos essenciais do objeto; para tal, é preciso construir proposições sobre o que é essencial e confrontá-las com os dados, para descobrir as relações entre fatores econômicos e não econômicos na totalidade (Behring & Boschetti, 2011).

Dentro do método de investigação, essa perspectiva busca articular alguns princípios que implicam em determinadas formas de organizar o processo de reconstituição do movimento do objeto, a saber: a articulação entre quantidade e qualidade dentro dos fenômenos, buscando tanto desvelar as expressões do conjunto dos indivíduos como suas expressões singulares; parte do concreto do cotidiano, para depois agregar as opiniões dos sujeitos; busca sempre analisar o contexto e os fatores que o determinam; procura estabelecer relações e superar os sentidos isolados, ou seja, procura integrar os fenômenos em suas conexões; analisa os fenômenos a partir da sua forma mais complexa, buscando revelar sua forma de desenvolvimento e enfatizando as transições e transformações; e enfatiza o caráter pedagógico da investigação, tanto para o pesquisador quanto para os participantes, usando-a como ferramenta para pensar a realidade (Prates, 2016).

Assim, o método materialista dialético significa tanto uma postura, uma posição política, um método de investigação da realidade e uma práxis, que envolve a crítica, a busca pelo conhecimento, e seu papel na ação transformadora (Frigotto, 1991, citado por Prates, 2016).

Ao debruçar-nos sobre a análise das políticas educacionais e o enfrentamento ao trabalho precoce, assume-se a complexidade como característica constituinte do objeto de estudo. Compreende-se aqui que a utilização de diferentes métodos de pesquisa favorece a compreensão da realidade, ao gerar diferentes dados que, ao serem integrados, oferecem uma visão mais complexa e rebuscada dos fenômenos estudados.

Relembramos que o objetivo desta tese é o de analisar o papel das políticas educacionais no enfrentamento ao trabalho precoce em municípios do estado da Paraíba, tendo como objetivos específicos: 1) analisar como se construiu historicamente as políticas sociais de enfrentamento ao trabalho precoce no estado da Paraíba; 2) analisar que ações dentro da política educacional se relacionam com o enfrentamento ao trabalho precoce; 3) identificar quais as ações desenvolvidas no enfrentamento ao trabalho precoce nos municípios paraibanos; 4) caracterizar as ações das políticas educacionais no enfrentamento ao trabalho precoce nos municípios paraibanos; e 5) analisar como as políticas públicas educacionais atuam no enfrentamento ao trabalho precoce.

Considerando estes objetivos, a pesquisa foi realizada em forma de estudos, sendo: a) o primeiro estudo, uma pesquisa documental realizada na Superintendência Regional do Trabalho na Paraíba (SRTE/PB)¹⁴ e no Sistema de Informações sobre o Trabalho Infantil (SITI) do Ministério do Trabalho e Emprego; b) o segundo estudo foi uma pesquisa documental realizada com as atas do Fórum de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente na Paraíba (FEPETI/PB); c) o terceiro estudo foi uma pesquisa documental acerca da legislação da política educacional nos *sites* do Governo Federal, e d) o quarto estudo consistiu de entrevistas com representantes dos eixos do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) e grupos de discussão realizados com as redes de proteção aos direitos das crianças e adolescentes em municípios da Paraíba. Em seguida, abordar-se-á cada uma das técnicas de pesquisa e análise utilizadas, a saber: a pesquisa documental, a entrevista aberta, os grupos de discussão e a análise de conteúdo.

¹⁴ A Superintendência Regional do Trabalho na Paraíba (SRTE/PB) era denominada anteriormente de Delegacia Regional do Trabalho na Paraíba (DRT/PB), a qual foi renomeada no ano de 2008. A mudança correspondeu a uma ampliação de funções, na qual a instituição passou a ser responsável pela supervisão das políticas de trabalho nos estados, incluindo programas de capacitação de trabalhadores. Como o presente trabalho abarca o período anterior e posterior à mudança de nomenclatura, os dois termos serão utilizados referindo-se à mesma instituição.

A Pesquisa documental: uso e procedimentos

Para conhecer um objeto de pesquisa, o pesquisador parte de uma abordagem teórica e segue alguns procedimentos para chegar a sínteses e interpretações sobre o objeto estudado. Dentre as várias possibilidades existentes, a pesquisa que utiliza documentos se mostra como uma alternativa muito utilizada nas Ciências Sociais, uma vez que permite a compreensão de objetos cuja abordagem exige uma contextualização histórico-social. Além disso, permite apreender objetos que estão situados num período mais distante de tempo, possibilitando agregar essa dimensão aos estudos sociais, uma vez que através dos documentos se torna possível acessar a evolução de sujeitos, coletivos, práticas, culturas, dentre outros (Sá-Silva, Almeida & Guindani, 2009).

Contudo, apesar de muito utilizada, o trabalho com documentos é denominado pelos autores com nomenclaturas variadas. Por exemplo, alguns autores, como Calado e Ferreira, (2005), usam o termo análise documental, reportando-se mais à metodologia de recolha, tratamento e análise de dados, ou seja, focando mais em aspectos procedimentais. Outros utilizam o termo pesquisa documental, enfocando, contudo, aspectos mais metodológicos, de forma semelhante como descrevem Calado e Ferreira (2005). Sá-Silva et al. (2009) reportam que o trabalho com documentos é reportado pelos autores com os termos análise documental, pesquisa documental, método documental e técnica documental.

Contudo, em termos de pesquisa social, não se deve abordar um objeto sem partir de um aporte teórico, que vem impregnado de pressupostos sobre a realidade, sobre como é pensada. A partir disso, também são delineadas as formas consideradas mais adequadas para se abordar o objeto estudado, em consonância com o aporte teórico escolhido. Nesse sentido, é inconcebível pensar técnicas e procedimentos de uma pesquisa sem uma base teórica prévia;

mesmo que implícita, ela estará lá, definindo as formas de coleta de dados e a forma de interpretá-las (Minayo, 2008; Minayo, Deslandes & Gomes, 2015).

É nesse sentido que aqui adotamos o conceito de pesquisa documental trazido por Sá-Silva et al. (2009), entendendo que a pesquisa documental é “um procedimento que utiliza métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos” (p.5).

Documento, por sua vez, pode ser compreendido como qualquer impressão ou registro deixado pelo ser humano em qualquer forma de suporte, seja impresso, em fotografias, filmes, endereços, imagens, pinturas, entre outros (Calado & Ferreira, 2005).

A pesquisa documental se diferencia da pesquisa bibliográfica uma vez que se utiliza prioritariamente de documentos de fontes primárias, ou seja, documentos que ainda não receberam um tratamento científico, enquanto a pesquisa bibliográfica se baseia em fontes secundárias, que já passaram por um tratamento científico e que já possuem um certo corpo de estudos dos autores a respeito (Gil, 2002; Sá-Silva et al., 2009).

Em relação à pesquisa documental, é preciso estar atento ao contexto de produção dos documentos, ao universo sociopolítico e a quem se destina o documento. Isso porque cabe ao pesquisador estar atento para conhecer os esquemas conceituais, os argumentos usados, os grupos sociais com os quais o autor e o documento se referem ou relacionam etc. Deve-se estar ciente que a interpretação do que emerge dos documentos deve ser lida de acordo com o tempo em que foram produzidos, e não com as lentes do período atual. Também se deve atentar para quem são os autores do texto, uma vez que isso auxilia avaliar a sua credibilidade, e reduzir distorções na reconstituição dos fatos. Da mesma forma, deve-se estar atento à autenticidade dos documentos e à posição do autor em relação aos acontecimentos relatados: se foi testemunha ocular, se reproduz a posição de outras pessoas, se está em posição de fazer julgamentos e a partir de que ponto de vista, entre outros (Sá-Silva et al., 2009).

As etapas da pesquisa documental geralmente são descritas pelos autores como fase de recolha ou coleta de dados, seleção de documentos e análise de conteúdo (Calado & Ferreira, 2005; Gil, 1999; Sá-Silva et al., 2009).

Na fase de coleta de dados, o pesquisador deve estar atento a que a localização dos documentos pode ser muito variada e ampla, e o que define as fontes a serem procuradas é a própria natureza e objetivos do estudo. É preciso conhecer as fontes disponíveis, e, se possível, conhecer previamente o tipo de registros presentes nas instituições e organizações. Em seguida, vem a seleção dos documentos, na qual deve ser considerado tanto o tempo disponível da pesquisa, sobretudo quando há um grande volume de documentos, quanto a possibilidade de fazer uma pré-análise dos documentos, uma vez que esta última pode auxiliar na verificação se a documentação recolhida responde aos objetivos da pesquisa, quanto pode direcionar à nova coleta de dados com esse fim (Calado & Ferreira, 2005).

Por fim, temos a análise de conteúdo, que é a análise mais utilizada nesse tipo de pesquisa, onde os elementos fundamentais dos documentos são identificados, categorizados e, algumas vezes, numerados. A busca é pelos significados temáticos ou lexicais do texto, que são registrados numa Unidade de Análise. A unidade de análise pode ser tanto uma Unidade de Registro, que se refere a segmentos do conteúdo, como palavras, expressões, personagens ou itens que são quantificados a fim de verificar sua frequência no texto; ou pode ser uma Unidade de Contexto, na qual, de acordo com os objetivos do estudo, torna-se mais importante entender o contexto em que a unidade ocorre e não sua frequência (Sá-Silva et al., 2009).

Após esse momento, o pesquisador pode retornar às unidades, buscando identificar temas em seu conteúdo, realizando uma categorização. As categorias normalmente se baseiam na base teórica que sustenta a pesquisa, ou são relevantes para o tema abordado (Sá-Silva et al., 2009). As categorias também podem ser definidas *a priori*, baseadas em questões que orientam o estudo, quanto *a posteriori*, a partir daquilo que é obtido dos documentos, numa forma de

investigação interpretativa (Calado & Ferreira, 2005). As categorias devem ser homogêneas internamente, ou seja, devem tratar de um mesmo tema e ser coerentes entre si, e heterogêneas externamente, ou seja, devem expressar conteúdos diferentes em relação a outras categorias (Sá-Silva et al., 2009).

Em seguida, o pesquisador deve proceder a um “enriquecimento do sistema de categorias”, ou seja, o pesquisador volta a se debruçar sobre o material como forma de aprofundar, estabelecer novas ligações e ampliar os seus conhecimentos sobre o objeto estudado, podendo também fazer novas ligações sobre as categorias construídas, estabelecendo novas relações e aprofundando sua visão do material (Sá-Silva et al., 2009).

Por fim, a pesquisa documental apresenta as vantagens de complementar informações de outros estudos, ser de baixo custo, e permitir acesso a informações do passado que não se pode observar ou obter direto com os participantes. Ao mesmo tempo, possui algumas limitações: nem sempre é possível o acesso aos documentos, ou mesmo estes podem não conter toda a informação necessária. Ao mesmo tempo, precisa-se lidar com a possibilidade de falseamento dos documentos, ou sua incompletude (Calado & Ferreira, 2005). Contudo, essas limitações não invalidam a pertinência e importância da pesquisa documental nas Ciências Sociais.

Como nesse trabalho os estudos I, II e III tratam de pesquisas documentais, e ainda que todos tenham trabalhado com documentos, utilizar-se-á de nomenclaturas diferentes para designar os documentos em cada estudo: no estudo I se usará o termo “documentos”, uma vez que os tipos de documentos foram bastante variados; no estudo II, o termo “atas”, já que foi composto somente por atas de reunião; e no estudo III, o termo “legislação”, pois se constituiu com material legislativo. Essa diferenciação visa facilitar a leitura e deixar mais claro para o leitor de qual estudo e tipo de documentos está se tratando ao longo do texto.

Entrevista aberta

A entrevista é uma técnica bastante utilizada em pesquisas sociais, por seu caráter de permitir um aprofundamento ante as questões estudadas, conhecer informações e ponto de vista dos sujeitos. Para Minayo (2008) a entrevista aberta se constitui em uma conversa com fins definidos, onde há um roteiro invisível e não há uma definição prévia dos temas nas falas dos participantes, como é característico na entrevista estruturada ou semiestruturada. O foco é nos elementos importantes, que permitem aprofundar a entrevista. Esta técnica permite descrever tanto casos individuais, quanto a compreensão das peculiaridades dos grupos sociais e a comparação entre casos.

Thiollent (1982) ao abordar a técnica da entrevista aberta, traz as contribuições teóricas de outros autores, como Michelat e Maître para sua caracterização. Michelat afirma que este tipo de entrevista permite que o sujeito se mova livremente no campo de investigação, sendo ele quem trará os recortes dos elementos que considera relevantes. Além disso, permite um aprofundamento do tema investigado. E para ele, o que é de ordem afetiva é o mais profundo, uma vez que é mais determinante dos comportamentos do que aquilo que é de ordem racional.

Já para Maître, com a entrevista aberta o entrevistador pode apreender maior conjunto de informações do que com outros tipos de entrevistas, e fornece mais pistas para obter os significados das falas. Esse tipo de entrevista também é relevante por permitir que a experiência do sujeito emergja de forma não categorizada. Ao mesmo tempo, permite também, dentro da relação intersubjetiva entre entrevistador e entrevistado, que os sujeitos possam expressar seus pontos de vista dentro da pesquisa, uma vez que são os protagonistas da situação abordada.

Grupos de discussão

O grupo como instrumento de investigação vem sendo utilizado em diversas disciplinas, como a sociologia, antropologia social, psicologia social, educação, saúde, políticas públicas, dentre outros (Godoi, 2015).

O grupo de discussão tem suas origens na Espanha, a partir do contexto político no país nos anos 1970 e de autores da sociologia crítica, identificados com a metodologia qualitativa. No início da utilização desta prática de pesquisa, baseava-se nas ferramentas do estruturalismo, psicanálise e nas discussões da Escola de Frankfurt. Inicialmente a prática se assemelhava a grupos terapêuticos, o que, com o tempo, foi abandonado e o foco da análise se voltou para a situação macrosocial dos participantes, sendo que a postura do psicanalista dá lugar à do investigador em ciências sociais (Godoi, 2015).

Segundo Weller (2006), os grupos de discussão buscam fazer uma análise do meio social dos entrevistados, bem como de suas experiências ou visões acerca de uma realidade social específica a este grupo. Para Godoi (2015), o grupo de discussão tem como fim recolocar como centro a participação ativa dos sujeitos na pesquisa, incentivando-se a expressar sua opinião sobre as ações de sua vida. Ele é também um espaço de produção de sentidos coletivos, que se integram à história pessoal de cada sujeito. No diálogo entre moderador e o grupo emerge também o sistema ideológico subjacente, relativo aos diferentes grupos sociais dos membros.

As posições de um grupo sobre determinado tema não são elaboradas no momento da interação, mas são retomadas na discussão e refletem as orientações coletivas e visões já elaboradas pelo grupo em sua totalidade. Ou seja, resultam de uma experiência comum, ligada a uma mesma estrutura social e que são comuns aos indivíduos do grupo. Assim, os participantes são entendidos como representantes de um grupo social afetado por uma mesma realidade. Assim, servem como método importante para a reconstrução de uma determinada

realidade (Weller, 2006). Os grupos, então, dedicam-se aos fenômenos sociais mais amplos, que são interpretados à luz dos objetivos da pesquisa. Ao fim, é buscado certo consenso sobre os objetivos da pesquisa, através de um intercâmbio dialógico que dá sentido ao grupo, e na busca de significados compartilhados (Godoi, 2015).

Para realização dos grupos, autores recomendam que este possua entre cinco e dez participantes, e que dure cerca de duas horas. Além disso, há uma recomendação de que os participantes não se conheçam; contudo, esse desenho deve ser flexível de acordo com a experiência do pesquisador e dos objetivos da pesquisa. O moderador ou pesquisador deve ter uma função de permitir a circulação dos discursos, definindo os assuntos, e ao mesmo tempo, devolver ao grupo seu discurso, a fim de que os participantes os interpretem e reflitam. Ao pesquisador não cabe emitir juízos de valor e suas opiniões pessoais (Godoi, 2015). Assim, o pesquisador deve estabelecer uma relação de confiança com os participantes. Deve iniciar a discussão com uma pergunta mais ampla, que estimule a participação de todos, sendo que a interação entre os membros é estimulada (Weller, 2006). Cabe também ao pesquisador manter o grupo focado no tema, intervir em caso de agitações e manter a horizontalidade nas falas e relações, de forma a evitar que algum participante monopolize as falas e a situação (Godoi, 2015).

Para a realização dos grupos de discussão, são elaborados tópicos-guia, com base nos objetivos da pesquisa, na revisão bibliográfica sobre o tema e no referencial teórico adotado. Esses tópicos não se constituem num roteiro rígido, a fim de que os participantes se sintam respondendo a um questionário, mas são tópicos que têm como objetivo situar o grupo do tema da discussão e gerar uma discussão dos participantes sobre a experiência vivida, suas impressões e percepções dessa realidade (Weller, 2015). Godoi (2015) chama o instrumento de roteiro e afirma que se constitui em um instrumento que possui tópicos advindos dos objetivos da pesquisa e que tem uma certa ordem. Contudo, mesmo sendo um importante instrumento

para a organização do grupo de discussão, o autor ressalta que não se pode impor ao grupo a determinada sequência ou todos os temas; mas que nas pesquisas tem se mostrado interessante o uso de tópicos com uma certa organização temporal dos temas, e indo de tópicos mais gerais para outros mais específicos.

Os tópicos visam também gerar narrativas sobre a realidade compartilhada, sendo que após cessar o debate, o pesquisador pode introduzir questões para aspectos que não ficaram claros na discussão ou mesmo que não foram abordados e que são relevantes para os objetivos da pesquisa. Essa técnica pode auxiliar ao mostrar a forma de inter-relação entre os participantes, o que não é proporcionado pela entrevista e outras técnicas; auxilia também ao permitir que na interação com o grupo, ocorram novas forma de reflexão e abstração dos participantes em relação à realidade compartilhada. Por fim, permite correções de posições individuais que podem não corresponder à realidade, e assim, garantem maior confiabilidade aos dados coletados através de outras técnicas (Weller, 2006).

Análise de Conteúdo

A análise de conteúdo é uma técnica de análise já bem conhecida no campo das pesquisas sociais. Ela é considerada adequada principalmente quando o fenômeno abordado envolve a comunicação, textos escritos, ao invés de comportamentos e objetos físicos (Nodari, Soares, Wiedenhof & Oliveira, 2014). Este tipo de análise corresponde a métodos de pesquisa através dos quais se torna possível fazer inferências sobre informações de um contexto, por meio de uma série de procedimentos sistemáticos, sendo que entre as diversas formas de fazê-lo, o que há de comum é o processo de inferência. Essa técnica tanto pode assumir um caráter quantitativo, voltando-se à contagem de frequências, quanto enfatizar a presença de determinados significados relevantes para a compreensão do objeto estudado. Para esta

pesquisa, o foco será a ênfase nos significados que emergem a partir da análise do material (Minayo et al., 2015).

A análise de conteúdo se processa, no geral, partindo da leitura das informações obtidas através de diversos meios (documentos, falas, depoimentos), visando sair da descrição desses dados e focando num nível mais profundo dessas informações (Minayo et al., 2015). Neste tipo de análise “...os procedimentos levam a relacionar estruturas semânticas (significantes) com estruturas sociológicas (significados), dos enunciados e articular a superfície dos enunciados dos textos com os fatores que determinam suas características: variáveis psicossociais, contexto cultural e processo de produção da mensagem” (Minayo, 2008, p. 308). Assim, este tipo de análise busca apreender informações que não se apresentam através da linguagem simples e pura, mas buscam fazer inferências sobre o contexto, sobre que tipo de concepções estão subjacentes aos enunciados estudados e os efeitos que o enunciado pode produzir.

Existem várias formas de se proceder à análise de conteúdo; aqui, será adotada a proposta de análise de conteúdo temática. Os temas são unidades de significação que são identificados no material analisado, tendo como ponto de partida a teoria utilizada, e que são de ordem psicológica. Busca-se identificar os núcleos de sentido do material, que são relevantes para o objeto estudado.

A análise de conteúdo temática foi realizada em três etapas: (Minayo, 2008):

1. Pré-análise: nesta etapa tomaram-se decisões sobre os materiais a serem analisados à luz dos objetivos do estudo. Para tal, procedeu-se a uma *leitura flutuante* dos materiais, a fim de obter uma visão geral do mesmo e se familiarizar com o conteúdo dos mesmos. Essa leitura já foi realizada tendo como guia os objetivos e a base teórica da pesquisa, a fim de permitir identificar alguns indícios de organização do material. Em seguida, procedeu-se à *constituição do corpus*, que se refere à análise como um todo e que seguiu os critérios de exaustividade, no qual o material continha os elementos previstos: representatividade, que contemplou os

principais elementos do universo estudado; homogeneidade dos critérios de escolha e dos temas; e pertinência, que permitisse responder aos objetivos do estudo.

2. Exploração do material: nesta etapa se realizou um processo de classificação dos conteúdos do texto, que se deu através da criação de categorias ou *categorização*. Esse processo foi feito através da criação de categorias, que são expressões que agregam determinados conteúdos do material, sempre construídas tendo como referência os objetivos ou base teórica adotada pelo pesquisador.

3. Tratamento dos resultados: a partir dessa etapa, foram realizadas inferências a partir da organização e categorização realizada e interpretação dos significados à luz do referencial teórico.

Eventualmente, podem ser usados *softwares* de análise de dados qualitativos para auxiliar na organização e visualização dos temas e categorias (Minayo et al., 2015). O uso deste tipo de *software* tende a facilitar o processo de análise, uma vez que promove uma forma mais rápida de organização dos dados, permitindo explorá-los de forma mais ampla. Também comportam várias abordagens metodológicas, o que permite que o pesquisador use diversas estratégias (Nodari et al., 2014).

Esses *softwares* são programas que permitem uma ampliação na forma em que os textos são trabalhados, possibilitando várias maneiras de estruturar os aspectos da análise. Assim, facilitam a visualização de relações entre conjuntos de dados, aumentam a velocidade de resposta e a transparência dos trabalhos, uma vez que registram automaticamente as informações relacionadas às análises feitas pelo pesquisador. Suas principais funcionalidades são a importação de textos completos, a criação de códigos e categorias de forma hierarquizada, o acesso aos textos já codificados em seu contexto dentro da entrevista ou documento e a utilização de notas e comentários. Especificamente na análise qualitativa, possuem funções voltadas ao processo de categorização, organizando os códigos e ligando-os a pontos

específicos do material coletado, além de possuírem ferramentas de busca de categorias e trechos de textos voltados a este processo (Nodari et al., 2014).

Nesta tese, utilizou-se o *software* MAXQDA para a organização e visualização das categorias. Este pacote de análise, lançado em 1989, permite fazer a organização, a análise e interpretação dos dados, permitindo também a criação de relatórios e seu compartilhamento com outros pesquisadores. Este pacote comporta tanto materiais de entrevistas, como grupos, questionários *on-line*, imagens, vídeos, arquivos de áudio e páginas de *internet*. Sua interface se divide em quatro janelas: uma que apresenta a lista de documentos, imagens, vídeos, dentre outros; a segunda mostra as estruturas de categorias e códigos; a terceira serve para a leitura e codificação dos documentos, e a quarta visa à recuperação dos trechos de material já codificados. Todo o processo de codificação é realizado pelo pesquisador, que cria as categorias da forma desejada. O *software* permite que as informações sejam diferenciadas por cores e outros símbolos (Nodari et al., 2014).

Assim, o *software* auxiliou o processo de interpretação ao tornar possível a visualização tanto das categorias em conjunto, quanto das falas relacionadas a cada uma delas, o que facilitou a apreensão dos elementos da análise como um todo e favoreceu sua interpretação à luz do referencial teórico adotado.

Nesta tese, além do uso do *software* MAXQDA, utilizou-se também a Estatística Descritiva, através do *software* Excel, para auxiliar na contagem de frequência das crianças e adolescentes trabalhadores encontrados nos documentos do Estudo I.

Segue abaixo a figura 1, que resume o desenho metodológico utilizado nesta tese.

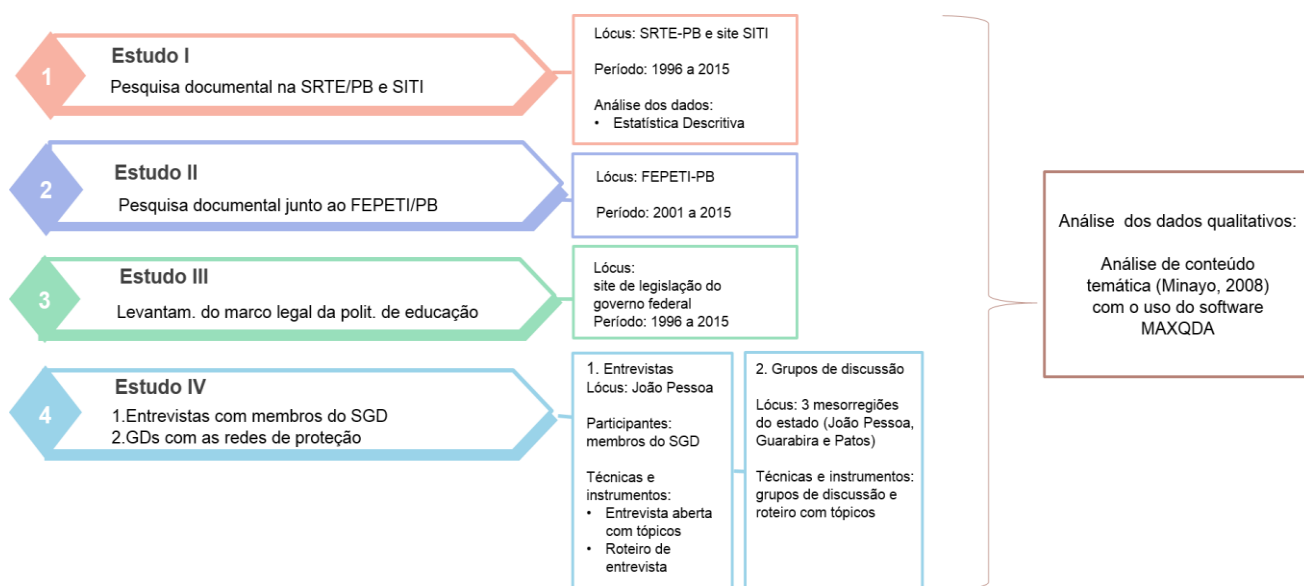


Figura 1. Resumo do desenho metodológico da tese

Capítulo 4: **Política educacional e trabalho precoce: o que revelam os documentos?**

Estudo I - Dados sobre enfrentamento ao trabalho precoce da SRTE – PB e SITI

O estudo I vem atender a um dos objetivos desta tese: levantar o histórico de ações de enfrentamento ao trabalho infantil, destacando o papel do Estado e da sociedade civil na execução dessas ações. Embora essa história estivesse fragmentada em alguns textos (como os de Soares et al., 2003; e Alberto, Ramalho & Silva, 2011), não se encontrava organizada de forma sistemática. Principalmente nos dados da SRTE-PB, o histórico e registro das ações não se encontrava organizado; para acessar os documentos foi necessário consultar dezenas de caixas de documentos que estavam dispersas nos arquivos da superintendência. Assim, este trabalho pretende, com o estudo I, trazer esse histórico de enfrentamento ao trabalho precoce no estado de forma sistematizada, através de pesquisa documental realizada nos arquivos da SRTE-PB.

Lócus

No estudo I, a pesquisa foi realizada na Superintendência Regional do Trabalho e Emprego na Paraíba (SRTE-PB), e no Sistema de Focos do Trabalho Infantil (SITI – disponível *on-line* na *internet*)¹⁵. O período histórico delimitado para a coleta de documentos na SRTE-PB abrangeu o período entre 1996 e 2015; o ano limite inicial se justifica pelo fato de ser o ano de publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), e o ano em que foi instaurada a Comissão Parlamentar de Inquérito que tinha a finalidade de apurar denúncias sobre o Trabalho de Crianças e Adolescentes no Brasil; e o ano de 2015 por ser um ano em que se iniciaram mudanças políticas e sociais profundas que modificaram a organização das

¹⁵ Disponível em: <http://sistemasiti.mte.gov.br/>

políticas, e que ainda estão por ser dimensionadas. Contudo, ao se acessar os documentos, verificou-se que a partir desse ano não se encontravam muitas informações sobre o enfrentamento ao trabalho infantil, provavelmente devido a mudanças na configuração das políticas, como será abordado adiante. Na SRTE-PB foram levantados tanto dados quantitativos relativos aos números de crianças e adolescentes trabalhadores, quanto dados sobre as características das atividades de trabalho, e as ações que foram sendo desenvolvidas no enfrentamento ao trabalho precoce e a participação das políticas educacionais. No caso dos dados do SITI, estes foram coletados diretamente no *site* do sistema, o qual é aberto para consulta pública, e contemplou os anos de 2006 a 2015, período no qual estavam disponíveis os dados referentes ao estado da Paraíba.

Procedimentos

Primeiramente, realizou-se visita na SRTE-PB, na qual foi apresentada a pesquisa, seus objetivos e solicitada autorização para realização da mesma. Após a autorização da instituição, iniciou-se a consulta aos documentos dos arquivos da SRTE-PB.

A partir da análise documental realizada na SRTE, foram levantados dados acerca das fiscalizações do trabalho precoce entre os anos 1996 e 2005. É importante ressaltar que as formas de registro desses dados ocorriam de modo diverso. Assim, alguns dados registravam apenas o número de crianças e adolescentes por atividade econômica, sem reportar ao município, principalmente nos primeiros anos pesquisados. Outros dados registravam o município, a atividade econômica e quantitativo de crianças e adolescentes. Algumas vezes os dados apareciam identificando o município, a atividade e sexo das crianças e adolescentes no geral; ou o município, a atividade e idade entre menor de 14 anos e maiores de 14 anos (o que se deve à identificação daqueles que tinham a idade mínima para o trabalho antes da Emenda

Constitucional nº 20, de 1998); ou o município, a atividade e idade no geral. Já outros registravam município, atividade econômica, sexo das crianças e adolescentes no total e faixa etária. Outros, ainda, registravam o município, a atividade econômica e sexo das crianças e adolescentes por faixa etária. Houve casos ainda que identificavam as crianças e adolescentes em fiscalizações realizadas por atividade econômica, que ocorriam em mais de um município, o que não permitia identificar o município em que cada uma delas foi identificada em situação de trabalho.

Assim, utilizaram-se os dados nos quais era possível, no mínimo, a identificação do município e a quantidade de crianças e adolescentes, sendo que os dados disponíveis sobre sexo, idade, sexo por idade e idade por faixa etária serão apresentados abaixo. Os dados que identificavam a idade foram reunidos nas faixas etárias utilizadas no SITI (descritas abaixo), a fim de permitir contabilizar os dados de faixa etária posteriormente.

No caso dos dados provenientes do SITI, foi realizado o levantamento das informações disponíveis no sistema, que são referentes às fiscalizações do trabalho precoce realizadas pela SRTE-PB no período de 2006 a 2015. A partir do acesso ao sistema, fez-se a escolha pela filtragem dos dados de fiscalização do estado da Paraíba por ano. O sistema então fornecia as informações das fiscalizações por focos, que continham as informações sobre o município, data da fiscalização, atividade de trabalho, setor, quantitativo de crianças e adolescentes trabalhadores por sexo e faixa etária e encaminhamentos.

Análise dos dados

Os dados da SRTE que se referiam ao quantitativo de crianças e adolescentes trabalhadores, assim como os dados do SITI, foram inseridos no *software* Excel e analisados utilizando-se a Estatística Descritiva.

Os dados da SRTE-PB relativos às ações da política de enfrentamento ao trabalho precoce foram descritos, de forma a permitirem uma leitura geral das ações desenvolvidas, e, em seguida, inseridos no *software* MAXQDA, o qual implica para sua utilização a realização de uma análise de conteúdo.

Resultados¹⁶

A pesquisa documental na SRTE-PB apresentou uma diversidade de documentos, que se constituíram em fichas de registro de fiscalizações, relatórios mensais e anuais de fiscalização, atas de reuniões que versavam sobre a temática do trabalho precoce, atas de reuniões da Comissão Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil, documentos emitidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego às suas delegacias regionais, portarias do Governo do Estado da Paraíba, relatórios de fiscalizações do PETI pela SRTE-PB, encaminhamentos de resultados das fiscalizações acerca do trabalho infantil às prefeituras municipais, relatórios de municípios enviados à SRTE-PB acerca do número de crianças e adolescentes trabalhadores e de pedidos de expansão das metas de atendimento do PETI para os municípios, cartilhas de eventos estaduais sobre prevenção e combate ao trabalho infantil, listas de contatos de sindicatos, procuradorias de justiça, secretarias de assistência social dos municípios, coordenadores do PETI nos municípios.

.

Diagnósticos do trabalho precoce: características gerais

Os dados advindos da SRTE-PB compreenderam o período de 1996 a 2005; já os dados advindos do SITI compreenderam os anos entre 2006 a 2015. A forma de registro do SITI é

¹⁶ Devido ao grande volume de dados, para alguns resultados descritos fizeram-se necessárias algumas discussões, mas, de modo geral, toda a discussão será realizada no capítulo 7.

Ministério do Trabalho e Emprego

Secretaria de Inspeção do Trabalho - SIT

SIT - Sistema de Informações sobre Focos de Trabalho Infantil - 2.0.12

quinta-feira, 14 de setembro de 2017

Consultar Foco

[Voltar](#) [Página Inicial](#) [Portal do MTE](#) [Login](#)

Filtros

Pesquisar pelo Número do Foco: Pesquisar pelo Período da Detecção: a

Região: UF: Município:

Pesquisar

Consultar Foco

Filtros

Pesquisar pelo Número do Foco: Pesquisar pelo Período da Detecção: 01/01/2006 a 31/12/2006

Região: Nordeste UF: PB Município:

Resultado da Pesquisa

Número do Foco	UF	Município	Atividade	Data da Detecção	Detalhar
1402	PB	Itaporanga		16/12/2006	
1397	PB	Juripiranga		16/12/2006	
1395	PB	Juripiranga		15/12/2006	
1399	PB	Juripiranga		14/12/2006	
1393	PB	Juripiranga		14/12/2006	
1398	PB	Juripiranga		13/12/2006	
1401	PB	Juripiranga		13/12/2006	
1391	PB	Damião		13/12/2006	
1390	PB	Damião		12/12/2006	
1392	PB	Damião		11/12/2006	
1396	PB	Juripiranga		11/12/2006	
1488	PB	Areia		17/10/2006	
1407	PB	Alagoa Grande		16/10/2006	
1409	PB	Alagoa Grande		16/10/2006	
1426	PB	Areia		16/10/2006	
1433	PB	Areia		16/10/2006	
1404	PB	Alagoa Grande		13/10/2006	
1400	PB	Alagoa Grande		11/10/2006	
1511	PB	Campina Grande		08/06/2006	
1506	PB	Catolê Do Rocha		07/06/2006	

Figura 3. Tela de saída de focos do SITI por período

Detalhamento do Foco N° do Foco: 1402

Dados Básicos

Região: Nordeste
UF: PB
Município: Itaporanga
Endereço:

Atividades Selecionadas

Atividades de apoio à agricultura não especificadas anteriormente
Atividades de apoio à agricultura não especificadas anteriormente

Informações do Cadastro

Atividade Noturna: Não
Setor: Informal
Data do Cadastro:
Data da Ação Fiscal: 16/12/2006

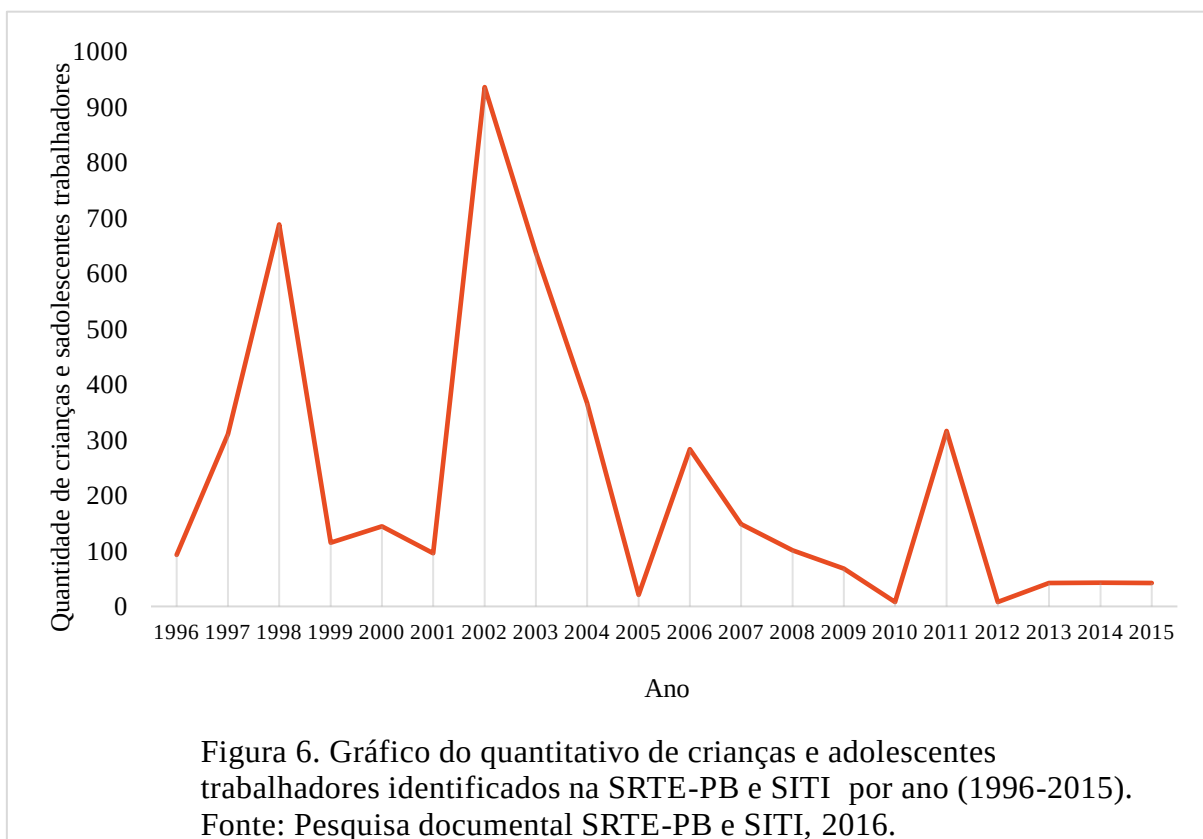
Idade e Sexo das Crianças e Adolescentes

Faixa Etária	Meninos	Meninas	Total
0 a 4 Anos	0	0	0

Figura 4. Tela de detalhamento por foco no SITI

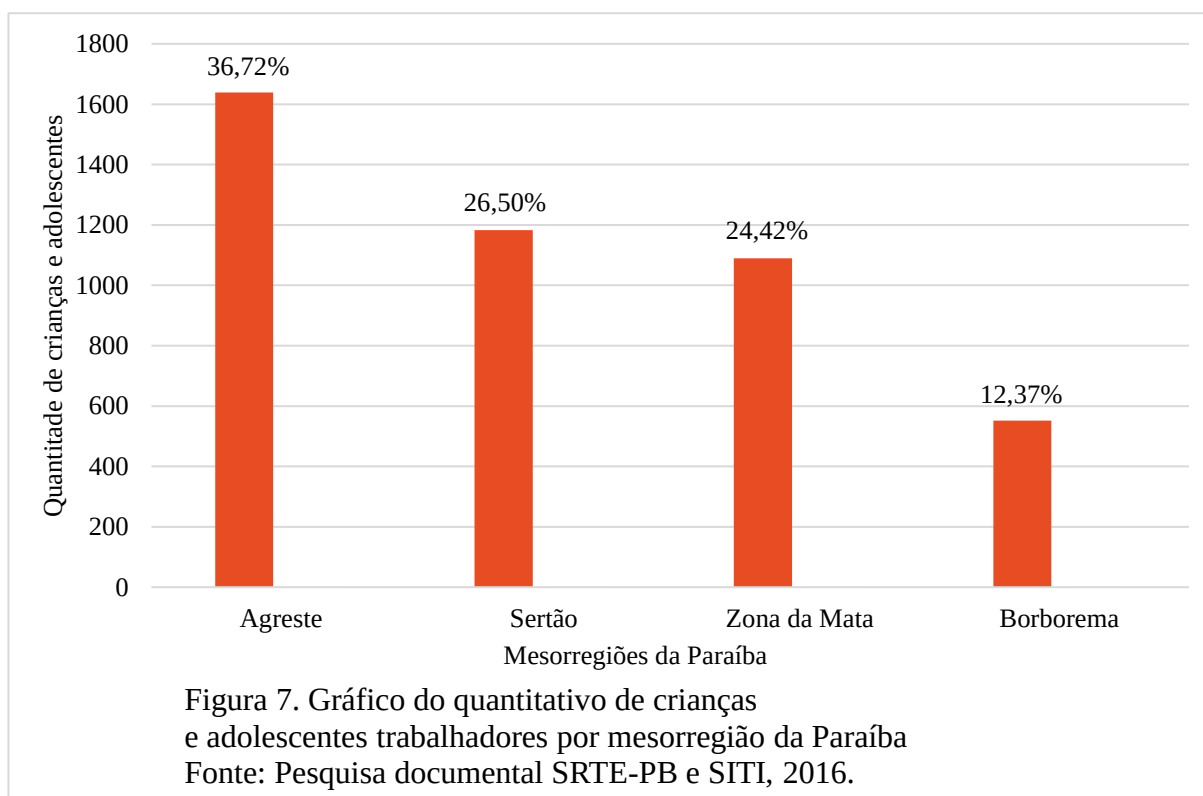
Pode-se observar que entre os anos de 1996 e 2005, apesar de o quantitativo de fiscalizações ser menor, a quantidade de crianças e adolescentes trabalhadores foi maior do que o período registrado no sistema SITI. Da mesma forma, o quantitativo de municípios fiscalizados de 1996 a 2005 foi maior do que no período de 2006 a 2015. Essa diferença pode decorrer de alguns fatores: a necessidade de, nos anos iniciais, realizar um mapeamento do trabalho precoce, tanto pela publicização dos casos quanto pelas reivindicações realizadas pela sociedade como um todo para que o estado tomasse providências nesse sentido. Além disso, com a redução do número de crianças e adolescentes trabalhadores no país ao longo dos anos (sendo cerca de 7,6 milhões em 1997; 5,7 milhões em 2005; 4,5 milhões em 2009 e 3,33 milhões em 2014), o número de crianças e adolescentes encontrados em situação de trabalho também passou a ser menor. Outros fatores também podem ter incidido nessa redução: a criação de programas como o PETI e Programa Bolsa Família (PBF) e a crescente ampliação do atendimento educacional, que gera um impacto na redução do trabalho precoce.

Abaixo, segue a figura 6, que apresenta um gráfico representando a quantidade de crianças e adolescentes trabalhadores identificados por ano. Neste, pode-se observar que o período de maior quantitativo de crianças e adolescentes trabalhadores identificados nas fiscalizações situa-se entre 2002 e 2004, seguido do período compreendido entre 1996 e 1999. A partir do ano de 2005 há uma queda substantiva no quantitativo de crianças e adolescentes identificados em situação de trabalho, com picos nos anos de 2006 a 2011.



De acordo com a própria pesquisa documental (cujos dados estão mais adiante neste trabalho), essa incidência maior de crianças e adolescentes trabalhadores nos períodos de 2002 a 2004 coincide com o período de vigência de um termo de cooperação técnica entre Ministério do Trabalho e Ministério da Previdência e Assistência Social, que firmava ações conjuntas para o enfrentamento ao trabalho infantil, a partir do qual se cria o Grupo de Combate ao Trabalho Infantil, cujas ações incluíam intensificação da fiscalização do trabalho precoce, com repasse de recursos dos dois ministérios para financiar essas ações. Algo semelhante ocorre no período de 1996 a 1999, que com a criação do Núcleo de Combate ao Trabalho Infantil no âmbito da então DRT-PB em 1997, passa a receber recursos específicos para a realização dos diagnósticos do trabalho precoce no estado, o que permite ampliar as ações de fiscalização. Essa ação já se constituiu numa forma de enfrentamento do Estado e resposta às pressões da sociedade brasileira e de órgãos internacionais para a tomada de ações efetivas com relação aos altos índices de crianças e adolescentes trabalhadores no país.

Quando consideradas as mesorregiões do estado da Paraíba, o Agreste foi aquela que apresentou maior número de crianças e adolescentes trabalhadores, com 36,72%, seguida da região do Sertão, com 26,50% dos casos de trabalho precoce. A região da Zona da Mata apresentou um percentual de 24,42%, e, por fim, a região da Borborema apresentou um índice de 12,37% dos casos de trabalho precoce. A figura 7 traz um gráfico com a representação dessa distribuição.



Ações de enfrentamento ao trabalho precoce encontradas nos documentos da SRTE-PB: história e movimento

Ações de enfrentamento ao trabalho precoce realizadas no período entre 1996 a 1999

Durante o período compreendido entre 1996 e 1999, embora já existisse diagnóstico realizado pelas ONGs como forma de enfrentamento, há pressão dos movimentos sociais para que o Estado assumisse a elaboração de diagnósticos, o que possibilita identificar na pesquisa

que este passa a buscar parcerias para atender a essas demandas e responder a essa pressão social.

A partir da análise realizada, emergiram as seguintes grandes categorias, definidas *a priori* a partir da base teórica adotada: Ações do Estado, Ações da Sociedade Civil, Ações em parceria, Ações de Instâncias de Representação, e Contradições na construção da política.

Na grande categoria Ações do Estado, foram identificados os códigos Instituições e Ações. As instituições que emergiram dos documentos foram as descritas na tabela 2:

Tabela 2

Resumo das Instituições do Estado que executavam as ações no período de 1996 a 1999

Instituição	Função	Ação
DRT/ SRTE-PB DRT-RN	“Fiscalizar o cumprimento das normas de proteção ao trabalhador e inspeção das condições ambientais de trabalho.” ¹⁸	Diagnóstico do trabalho precoce no Estado; implantação de programas; capacitações; encaminhamento de crianças e adolescentes trabalhadores a programas sociais; campanhas de sensibilização.
Delegacia Regional do Ministério da Educação e Cultura (DEMEC)	Não encontrada	Membro da CEPETI-PB
Representação da Secretaria de Ação Social do Ministério da Previdência e Assistência Social na Paraíba (SAS/MPAS)	Não encontrada	Participação na elaboração do projeto e implementação do PETI no estado
Procuradoria Regional do Trabalho (PRT) e Tribunal Regional do Trabalho (TRT)	“Fiscalizar o cumprimento da legislação trabalhista quando houver interesse público e propor as ações de defesa dos direitos e interesses dos menores, decorrentes de relações de trabalho.” ¹⁹	Determinou o encerramento do programa desenvolvido pela FUNDAC que utilizava mão de obra de adolescentes de modo irregular; realização de seminário com famílias do PETI no município de Cacimbas.
Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social (SETRAPS)	“Promover a inclusão social, a segurança alimentar e a assistência integral a população paraibana.” ²⁰	Recebeu encaminhamentos dos resultados das fiscalizações da DRT-PB; solicitou inclusão dos municípios no PETI.
Universidade Federal da Paraíba (com dois órgãos internos: Coletivo Criança e Adolescente (CCRIA) e Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (CERESAT) ²¹	CCRIA- coletivo que desenvolvia ações de extensão com crianças e adolescentes, e instituições de proteção à criança e ao adolescente. CERESAT – realizava ações de saúde e proteção aos trabalhadores, dentro do campo da saúde coletiva.	CCRIA – campanhas de sensibilização e seminários sobre o trabalho precoce; participação no GIETI. CERESAT- elaboração de diagnósticos do trabalho precoce na agricultura canavieira; participação no GIETI.
Ministério Público Estadual (MPE-PB)	“Participar de organismos de defesa da Criança e do Adolescente; intervir nos processos que envolvam interesses da Criança e do Adolescente.” ²²	Cobrança das responsabilidades dos municípios na implementação e execução do PETI.
Fundação de Desenvolvimento da Criança e do Adolescente Alice Almeida (FUNDAC)	“Coordenar o atendimento socioeducativo de adolescentes e jovens em conflito com a lei e executar as medidas de privação e restrição de liberdade.” ²³	Utilizou-se de mão de obra adolescente de forma irregular em convênios com empresas.

¹⁸Fonte: <http://conarq.arquivonacional.gov.br/conarq/entidades-custodiadoras/o-cadastro/item/superintendencia-regional-do-trabalho-e-emprego-na-paraiba.html>

¹⁹ Fonte: <http://www.prt13.mpt.mp.br/mpt-pb/atribuicoes>

²⁰ Fonte: <http://paraiba.pb.gov.br/desenvolvimento-humano/a-secretaria/>

²¹ Nesse período, na UFPB havia vários grupos que direta ou indiretamente lidavam com a questão do trabalho precoce: além do CCRIA e do CERESAT, havia o Laboratório e Oficina de Geografia da Paraíba (LOGEPA), o Setor de Assessoria a Movimentos Populares (SEAMPO), através do Grupo de Estudos sobre o Trabalho Precoce, que mais tarde se transformaria em Núcleo de Pesquisas e Estudos sobre o Desenvolvimento da Infância e Adolescência (NUPEDIA), do qual faz parte a autora desta tese. Contudo, estes grupos atuavam de forma mais pontual, carecendo de uma articulação e atuação conjunta enquanto UFPB no enfrentamento à questão do trabalho precoce no estado.

²²Fonte: <http://www.mppb.mp.br/index.php/areas-de-atuacao/infancia-e-juventude?layout=edit&id=380>

²³ Fonte: <http://www.fundac.pb.gov.br/missao-2/>

Analisando as instituições estatais envolvidas e comparando sua função e ações nesse momento histórico, é que a DRT-PB assumiu naquele período ações mais amplas do que as próprias funções definidas para o órgão, enquanto que as instituições de promoção de direitos como a SETRAPS, as representações locais dos Ministérios da Educação e da Previdência e Assistência Social assumiam um papel de coadjuvante, apenas participando da elaboração de planos e implementação de alguns programas, recebendo encaminhamentos ou solicitações de inclusão dos municípios no PETI. As instituições de defesa, como Ministério Público, TRT/PRT realizam ações de enfrentamento ao trabalho precoce através da responsabilização de municípios e instituições sobre as ações desenvolvidas, no sentido de regularizá-las em conformidade com a legislação vigente. Parece-nos que as ações nos níveis estaduais e federal vão no sentido da regularização, enquanto nos municípios se executava o PETI. Cabe destacar que parece também situações em que o próprio estado exerce ações de violação de direitos, onde a esfera da defesa, e no caso, de âmbito federal, tem de intervir para sua regularização.

Os diagnósticos tanto eram realizados pela DRT-PB, quanto por órgãos como a UFPB. Os diagnósticos realizados pela DRT-PB eram suscitados tanto por denúncias de trabalho precoce veiculadas na mídia, por sindicatos, denúncias anônimas e órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, quanto por documentos oficiais do Ministério do Trabalho que determinavam a fiscalização do trabalho precoce em meio às fiscalizações do trabalho de adultos. Já os diagnósticos realizados pelo Centro de Referência em Saúde do Trabalhador da Universidade Federal da Paraíba (CERESAT-UFPB) identificaram situações de trabalho precoce na atividade canavieira. Esses diagnósticos direcionaram as primeiras ações das políticas para atender a crianças, adolescentes e famílias de determinadas atividades econômicas e municípios.

O que pode ser observado analisando-se os documentos é que nos primeiros anos do período pesquisado as fiscalizações do trabalho concentravam fiscalizações do trabalho adulto,

da aprendizagem profissional de adolescentes e também do trabalho precoce, o que significa que as ações de fiscalização do trabalho precoce não eram específicas com esse fim, mas se diluíam nas demais ações de fiscalização. Enquanto a UFPB realizava diagnósticos com a finalidade de identificar os impactos do trabalho na saúde de crianças e adolescentes, a DRT-PB fazia-o no sentido de identificar as atividades com o objetivo de planejar ações para o enfrentamento da questão.

Nesse período, também houve uma preocupação com a criação de setores específicos de enfrentamento ao trabalho precoce, sobretudo a criação do Núcleo de Combate ao Trabalho Infantil, cujos objetivos eram de planejar, executar, avaliar e estabelecer parcerias com órgãos que pudessem viabilizar ações para erradicação do trabalho infantil e proteção ao trabalhador adolescente.

O núcleo realizava ações de fiscalização dos setores econômicos onde havia uso de mão de obra infantil, do cumprimento de cotas de aprendizagem industrial e comercial e acompanhamento das turmas de aprendizes; continuou a implantação do Programa de Ações Integradas no município de São Bento, iniciada em 1996; e atuou junto ao Grupo Interinstitucional para a Erradicação do Trabalho Infantil (GIETI).²⁴

O que pode ser percebido a partir dos documentos pesquisados é que, ante uma situação de pressão social, há a criação de um órgão específico para concentrar as ações de enfrentamento ao trabalho precoce no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Essas ações se dividiam em dois eixos: diagnóstico e estabelecimento de parcerias locais. Ao mesmo tempo em que buscava mapear as atividades em que havia crianças e adolescentes trabalhadores, o núcleo buscava realizar parcerias com órgãos locais que já atuavam junto à problemática do trabalho precoce, e que já desenvolviam ações. O que suscita a reflexão de que, ao não conhecer a questão a fundo, os órgãos do Estado também não tinham clareza de

²⁴ As informações sobre o referido programa e grupo serão abordadas adiante.

que ações seriam possíveis de serem realizadas no enfrentamento à questão, ao mesmo tempo em que a opção pela parceria implicava numa não assumpção ou não protagonismo das ações estatais no tocante ao trabalho precoce até aquele momento.

Também emergiu dos documentos a implementação e expansão de programas, que se referiam à criação, implantação e expansão de programas no estado. Emergiram dois programas especificamente: o Programa de Ações Integradas (PAI) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Os objetivos do PAI eram de promover a defesa dos direitos das crianças a partir de articulações entre as três esferas de governo e entidades não governamentais, a fim de erradicar o trabalho infantil; inserção, permanência e sucesso escolar das crianças e adolescentes trabalhadores; geração de emprego e renda e melhoria das condições de vida das famílias.

Ao priorizar as ações de inserção escolar e geração de renda, o programa aponta para que as ações envolvam as políticas de educação, assistência social e trabalho. Contudo, na tentativa de implantação, os órgãos diretamente envolvidos são a DRT-PB, a SAS-MPAS e UNICEF, e estão ausentes representações das políticas de educação e saúde, por exemplo. A inserção e permanência escolar emergem como ações prioritárias, mas se limitam à capacitação de professores. Por isso, entende-se aqui que o enfrentamento ao trabalho precoce era percebido, nesse momento, como sendo circunscrito à inserção escolar e à situação socioeconômica precária das famílias, e cabia aos governos municipais a sua efetivação, mesmo com a fragilidade administrativa do município identificada no diagnóstico local.

Outro programa implementado no estado foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). O programa foi implantado no estado em junho de 1999, e pretendia atender e retirar do trabalho cerca de três mil crianças e adolescentes, através do desenvolvimento de jornadas ampliadas nas escolas (atividades recreativas, desportivas, culturais e reforço escolar), no contraturno ao horário de ensino regular, e destinação de bolsas no valor de vinte e cinco

reais às famílias por cada criança inserida no programa e matriculada na escola, com uma frequência escolar mínima de 85%. Os municípios contemplados inicialmente foram os municípios de Picuí, Pocinhos, Barra de Santa Rosa (atividade sisaleira), Mamanguape, Itapororoca, Cruz do Espírito Santo e Pedras de Fogo (atividade canavieira).

Para implementação e execução do PETI, era necessária a elaboração de um plano pedagógico, visando organizar os objetivos e ações das atividades educativas. Destaca-se aqui que o plano foi elaborado pela Secretaria de Estado de Educação da Paraíba (SEC-PB). Nesse, são estabelecidos como objetivo geral viabilizar ações pedagógicas junto aos municípios que assegurem o acesso, permanência e promoção dos alunos no sistema educacional. Como objetivos específicos, temos: colaborar com os municípios que executem o PETI na definição da proposta pedagógica para a jornada ampliada, com a finalidade de garantir o desenvolvimento das crianças e adolescentes; assessoramento técnico-pedagógico aos municípios envolvidos com o PETI, com a orientação na elaboração de projetos a fim de efetivar convênios com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e outros órgãos dos governos federais e estaduais; e assessoramento técnico-pedagógico aos órgãos municipais e coordenadores das jornadas do PETI através das regiões de ensino da SEC.

O que pode ser analisado dos programas implementados até aquele momento histórico é seu caráter pontual, focado especificamente no enfrentamento das situações de trabalho precoce nos municípios contemplados. Identifica-se uma forte preocupação com o enfrentamento através da inserção e permanência escolar das crianças e adolescentes, tanto no PAI quanto no PETI, sendo que no PAI as ações educacionais focam na capacitação de professores da escola, e no PETI as ações focam mais na organização pedagógica da jornada ampliada, ainda que nesse momento ela tivesse sido pensada para funcionar no âmbito das escolas (o que não se efetiva). De qualquer forma, os dois programas focam no enfrentamento ao trabalho precoce através da criação de estratégias e ações que ficam circunscritas às crianças

e adolescentes trabalhadores e suas famílias, seja com programas de transferência de renda, as iniciativas de geração de renda ou a criação da jornada ampliada, e não priorizam uma mudança mais ampla nos sistemas educativos locais e os seus impactos no desenvolvimento das crianças e adolescentes, trabalhadores ou não.

Também foram identificadas ações de encaminhamento, sobretudo de resultados de diagnósticos do trabalho precoce. Percebe-se aqui que os encaminhamentos buscavam envolver outros atores no enfrentamento ao trabalho precoce, seja para a inclusão em programas, seja como forma de cobrar ações por parte de outros órgãos do Estado. Funcionavam então como forma de ação interinstitucional, já que a DRT-PB enquanto órgão federal fazia os diagnósticos, e às secretarias e órgãos estaduais e municipais cabia fazer o atendimento direto nos programas.

Também foram identificadas campanhas de sensibilização, sendo que essas ações revelam que já existiam órgãos governamentais que realizavam sensibilização e mobilização social relacionadas ao trabalho precoce, tanto voltadas às crianças e adolescentes, quanto aos próprios órgãos governamentais, de forma a estimular a execução de ações de enfrentamento à questão. Curioso é notar que, mesmo a UFPB sendo órgão governamental ou do Estado, realizava ações de sensibilização voltadas às próprias instituições estatais, ações semelhantes às dos movimentos sociais e ONGs.

Da grande categoria Ações da Sociedade Civil, foi possível destacar os códigos Instituições e Ações. Dentro do código Instituições, as citadas nos documentos foram as apresentadas na tabela 3.

Tabela 3

Resumo das Instituições da sociedade civil que executavam as ações no período de 1996 a 1999

Instituição	Função	Ação
Casa do Menor Daniel Comboni	Acolhimento de crianças e adolescentes em situação de risco	Membro do GIETI
Setor de Apoio aos Movimentos Populares e Sindical (SAMOPS)	“Defesa e promoção dos direitos humanos no Estado da Paraíba” ²⁵	Membro do GIETI
Sindicatos de Trabalhadores Rurais	Organizações representativas da categoria profissional dos trabalhadores rurais	Membros do GIETI
Sindicato dos Comerciários de João Pessoa	“Organização representativa da categoria profissional dos empregados no comércio” ²⁶	Membro do GIETI
Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMRR)	“Organização não governamental de defesa dos direitos da criança e do adolescente” ²⁷	Membro do GIETI
Pastoral do Menor	“Ação da Igreja Católica que atua na defesa e promoção a vida de crianças e adolescentes” ²⁸	Membro do GIETI Participação na Marcha Global contra o Trabalho Infantil
Projeto Beira da Linha	ONG que trabalha com ações educativas para crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social	Participação na Marcha Global contra o Trabalho Infantil
Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST)	“Movimento de trabalhadores rurais que se pauta em três objetivos principais: luta pela terra, pela reforma agrária e por uma sociedade mais justa e fraterna” ²⁹	Participação na Marcha Global contra o Trabalho Infantil
Curadoria do Menor	“Participação nas ações interinstitucionais voltadas para o fortalecimento da Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente e do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente” ³⁰	Membro do GIETI
Centro de Apoio à Criança e ao Adolescente (CENDAC)	Instituição com estatuto de ONG, mas quem efetiva as ações são profissionais, recursos e coordenações do governo do estado	Membro do GIETI
CERESAT	Ações relacionadas à saúde do trabalhador no estado	Membro do GIETI
UNITRABALHO	“Rede Nacional de Universidades que apoia os trabalhadores na sua luta por melhores condições de vida e trabalho” ³¹	Membro do GIETI
UFPB - Coletivo Criança e Adolescente – CCRIA-UFPB	Vide tabela 2.	Membro do GIETI
Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente na Paraíba (CEDCA-PB)	“Instância estadual responsável por normatizar, controlar, deliberar e fiscalizar todas as ações voltadas à criança e ao adolescente na Paraíba” ³²	Membro do GIETI
Conselhos Tutelares	“Encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente definidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)” ³³	Participação na Marcha Global contra o Trabalho Infantil

²⁵ Fonte: <http://www.ceddhc.pb.gov.br/educdh/experie4.htm>

²⁶ Fonte: <http://comerciariorio.com.br/institucional.php>

²⁷ Fonte: <http://dh.sdh.gov.br/download/cndh/cartas/carta-28.pdf>

²⁸ Fonte: <http://pastoraldomenorpb.blogspot.com.br/p/quem-somos.html>

²⁹ Fonte: <http://www.mst.org.br/objetivos/>

³⁰ Fonte: <http://www.mppb.mp.br/index.php/crianca-e-adolescente>

³¹ Fonte: <http://www.unitrabalho.org.br/que/>

³² Fonte: <http://paraiba.pb.gov.br/conselho-estadual-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-tem-nova-diretoria/>

³³ Fonte: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/sedes/conselhos-tutelares/>

Pode-se observar que as instituições da sociedade civil naquele momento basicamente se articulavam em torno do Grupo Interinstitucional para a Erradicação do Trabalho Infantil (GIETI), e as ações se pautavam na participação em campanhas, incidência política, parcerias e comunicação, comissões, participação na Marcha Global contra o Trabalho Infantil, e sessões na Assembleia Legislativa e Câmara Municipal para discutir a questão do trabalho precoce.

O GIETI se constituiu num grupo formado por demanda do MTE com a finalidade de pensar ações e estratégias no combate ao trabalho precoce, formado por instituições da sociedade civil, como movimentos, igrejas e ONGs, sindicatos, conselhos, organizações governamentais e universidades. Nos grupos de trabalho do GIETI, dentre as conclusões às quais o grupo chegou se destaca a visão contraditória presente na sociedade acerca do trabalho infantil, que ao mesmo tempo em que é visto como importante para a retirada de crianças das ruas e complemento de renda familiar, é visto como exploração; destacou-se o caráter discriminatório da problemática ao se limitar a crianças e adolescentes pobres; foi ressaltada a importância das parcerias e comunicação entre as instituições; a criação das comissões municipais e conselhos para estudos e pesquisas sobre o tema, e da criação dos Conselhos Tutelares e de direitos em níveis estaduais e municipais. As propostas focaram também na luta por políticas de emprego para garantia de renda às famílias, pela escola pública de qualidade, e a educação em tempo integral.

Ante as mudanças nas diretrizes do MTE sobre as fiscalizações da DRT acerca do trabalho precoce, em 1997, e da criação do Núcleo de Combate ao Trabalho Infantil, que priorizou e intensificou as ações de fiscalização, o GIETI não continua suas atividades, já que os integrantes do núcleo eram quem realizavam as fiscalizações e a articulação do grupo, o que não foi mais possível com as novas demandas a serem atendidas.

O que se pode analisar das ações do GIETI é que sua constituição parte de uma necessidade do Ministério do Trabalho (MTB) dar respostas às pressões sobre o Estado para

tomar medidas no enfrentamento ao trabalho precoce. Nesse ímpeto, a DRT-PB resolve reunir as instituições locais para pensar medidas, uma vez que não tinha experiências anteriores nesse sentido. Assim, o GIETI representou um primeiro momento de articulação interinstitucional. É curioso constatar que nesse momento o grupo pensa a questão do trabalho precoce de forma ampla, incluindo tanto as condições de vida das famílias, o caráter discriminatório e de classe da questão, a necessidade de atuação articulada entre as instituições do Estado e sociedade civil e comunicação entre elas, a necessidade de reformas sociais, o fim da dualidade educação x trabalho no caso dos adolescentes pobres, a necessidade e melhoria nas condições de vida nas zonas rurais e, sobretudo, a importância da luta pela educação de qualidade e em tempo integral, propostas que posteriormente continuam sendo pauta de diversos movimentos sociais, mas que se materializam de forma limitada e fragmentada nos programas e políticas de enfrentamento ao trabalho precoce.

Emergiu dos documentos que houve a realização da Marcha Global contra o Trabalho Infantil, ação que foi realizada em João Pessoa e em vários países do mundo e foi articulada pela OIT, que visava dar visibilidade e sensibilizar a sociedade para a defesa dos direitos das crianças e adolescentes e o fim da exploração destes no trabalho. Essa marcha envolveu atos públicos com representantes de ONGs (Projeto Cultural Beira da Linha, Pastoral do Menor, MNMMR, sindicatos), UFPB, Conselhos Tutelares e de Direitos, e crianças e adolescentes trabalhadores e crianças do Movimento Sem-Terra.

No período foram realizadas também sessões públicas na Assembleia Legislativa e Câmara de João Pessoa, sendo respectivamente sobre os temas da Situação do Trabalho Infantil no Estado e na cidade de João Pessoa, com a finalidade de apresentar informações de forma a subsidiar as ações dos deputados e vereadores. Estas sessões contaram com a participação de pesquisadores da UFPB, Comitê Pró-Marcha Global contra o Trabalho Infantil e Conselhos de Direitos.

Essas ações mostram que a pressão por ações que enfrentassem o trabalho precoce estava sendo empreendida pela OIT, que recebia adesão dos movimentos e ONGs locais, as quais já desenvolviam ações com relação à problemática. Somada a essas ações de sensibilização, há também tentativas de positivar na lei essas concepções e ações de enfrentamento, o que acontece via sessões públicas nas casas legislativas locais. Toda essa pressão e mobilização obrigará o Estado a implementar e expandir várias medidas em relação ao trabalho precoce, como será discutido mais adiante neste trabalho.

Foram identificadas também algumas parcerias entre órgãos do Estado para desenvolvimento de ações, como as ações conjuntas desenvolvidas no caso de violações de direitos das crianças e adolescentes nos contratos da FUNDAC acima exposto.

Dentro da grande categoria Ações em parceria, destacaram-se as ações realizadas em conjunto entre órgãos do Estado e sociedade civil ou instâncias de representação. Emergiram na análise os códigos Instituições e Ações. As instituições eram a DRT-PB e a Secretaria de Ação Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (SAS/MPAS). Pode-se perceber que as instituições parceiras eram estatais, com exceção do CEDCA. Podemos compreender que o CEDCA aqui exerce seu papel de controle social, sobretudo de deliberar e aprovar os projetos, sendo aqui nesse caso o do PETI.

As Ações desenvolvidas foram a elaboração do plano e implementação do PETI contemplando os municípios que possuíam crianças e adolescentes trabalhando nas atividades econômicas do cultivo da cana-de-açúcar, cerâmicas e sisal.

A partir dos documentos podemos concluir que nesse momento histórico as parcerias focam na implementação de programas, que são levados a cabo por uma maioria de instituições estatais e apenas por uma instância de representação, no caso o CEDCA-PB. No caso das ações das instâncias de representação, essa composição se repete: muitas instituições estatais e poucas

instituições da sociedade civil, inclusive sem a presença daquelas que desenvolveram ações de mobilização e sensibilização citadas anteriormente.

Na grande categoria Ações de Instâncias de Representação, destacam-se os códigos Comissões e Ações. No código Comissões, aparece nos documentos a Comissão Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (CEPETI-PB). No código Ações, destaca-se a categoria Criação e Ações da CEPETI-PB. Na categoria Criação e Ações da CEPETI-PB, foram agregadas as informações que tratavam da própria criação da CEPETI-PB, enquanto instância de representação composta por vários órgãos do Estado e Sociedade Civil, quanto às atividades. As instituições nomeadas para compor a comissão foram as descritas na tabela 4.

Tabela 4

Instituições que compunham a CEPETI-PB

Instituição	Função
SETRAPS-PB	Vide tabela 2.
Secretaria de Estado de Educação e Cultura (SEC-PB)	“Tem como objetivo definir a execução de políticas de governo na educação básica e na educação profissional, visando à melhoria das condições de vida da população.” ³⁴
Delegacia Regional do Ministério da Educação e Cultura (DEMEC)	Não encontrada
Federação dos Municípios do Estado da Paraíba (FAMUP)	“Tem como objetivo concentrar esforços para que os municípios possam desenvolver as ações necessárias ao exercício da plena cidadania.” ³⁵
Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETAG)	Agrega os sindicatos de agricultores familiares
Delegacia Regional do Trabalho-PB	Vide tabela 2.
Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN)	“Responsável pela organização central das atividades concernentes à política e à administração dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento, e por monitorar planos e projetos governamentais.” ³⁶
Representação da Secretaria da Assistência Social na Paraíba do Ministério da Previdência e Assistência Social (SAS/MPAS)	Não encontrada

A comissão era composta majoritariamente por órgãos governamentais e buscava contemplar as políticas de educação e assistência social, além das federações representantes dos municípios e agricultores, provavelmente porque, além da execução do PETI estar no nível

³⁴ Fonte: <http://paraiba.pb.gov.br/educacao/a-secretaria/>

³⁵ Fonte: <http://www.famup.com.br/institucional/quem-somos/>

³⁶ Fonte: <http://paraiba.pb.gov.br/planejamento-e-gestao/competencia/>

municipal, boa parte das atividades de trabalho precoce no estado se referiam à agricultura. Assim, compreende-se que, mais uma vez, as políticas de educação e assistência eram compreendidas naquele momento como fundamentais no enfrentamento ao trabalho precoce no estado, o que justificava sua presença nas instâncias de representação e deliberação.

Dentre as ações desenvolvidas, destaca-se a própria criação da CEPETI-PB, enquanto instância de representação composta por vários órgãos do Estado e Sociedade Civil. As ações desta comissão consistiam tanto em deliberar sobre a implementação e expansão de programas como o PETI, quanto a de monitorar e supervisionar o desenvolvimento das atividades do programa nos municípios que o executavam.

Na grande categoria Contradições na construção da política, foi identificado pela pesquisadora nos documentos que muitas ações da política só se delineavam e criavam após a emergência de denúncias sobre o trabalho infantil por órgãos internacionais, na mídia ou mesmo por denúncias de órgãos da Sociedade Civil. Essa característica aparece quando das primeiras iniciativas de enfrentamento ao trabalho precoce pelo MTE, que foram respostas do Estado à denúncias e cobranças do UNICEF acerca de situações de trabalho precoce, quanto de denúncias na mídia nacional e na mídia local sobre a problemática.

Durante as fiscalizações da DRT-PB, o Núcleo de Combate ao Trabalho Infantil constata que as ações de fiscalização por si só não apresentavam resultados satisfatórios no combate ao trabalho precoce, mas que o trabalho precoce está ligado às condições socioeconômicas precárias das famílias. Essa constatação leva a DRT-PB e outros órgãos a elaborarem a exposição de motivos para implementação do PAI, uma vez que este programa contemplava uma série de ações articuladas de enfrentamento ao trabalho precoce que iam além do diagnóstico, mas também focavam nas políticas de educação e geração de renda para as famílias.

Identificou-se a partir dos documentos, algumas situações em que o Estado violava direitos das crianças e adolescentes. O Núcleo de Combate ao Trabalho Infantil recebeu denúncia do sindicato de empresas de correios na qual foi abordada a situação de convênios irregulares entre a FUNDAC e empresas. A partir desta denúncia inicial, foram detectados também convênios irregulares com jornais da capital do estado, com fábricas de tijolos e supermercados locais, nos quais era utilizada mão de obra de adolescentes com idade abaixo dos 14 anos.

Como prosseguimento dessa situação, nos anos seguintes houve várias ações de fiscalização e ações trabalhistas no Tribunal Regional do Trabalho. Após várias reuniões com as instituições visando resolver a situação, a Procuradoria Regional do Trabalho determinou o encerramento do programa desenvolvido pela FUNDAC e termos de ajuste de conduta entre esta instituição e as empresas conveniadas.

Como se pode analisar a partir dos documentos, podemos concluir que o próprio Estado, que deveria proteger os adolescentes do trabalho, acaba sendo seu violador, em convênios com empresas, de forma a favorecer estas e não os adolescentes. É através de denúncias da sociedade civil que a situação passa a ter visibilidade e ser tratada enquanto violação de direitos. Para sua resolução, a saída se dá via justiça do trabalho, e com termos de ajuste de conduta: os órgãos e empresas são obrigados a garantir direitos por força da lei, não por um compromisso com os direitos dos adolescentes.

Também se identificou nos documentos várias situações em que o Estado não implementava ou apresentava resistência na implementação das ações de enfrentamento ao trabalho precoce. Emerge nos documentos que, a partir da posterior implementação do PAI no município de São Bento, realizam-se reuniões com representantes da Prefeitura Municipal, Câmara Municipal, Secretaria Municipal de Administração, Promotoria Pública, além dos representantes da DRT-PB, DRT-RN, UNICEF e representantes da comunidade local.

Nessa reunião se estabelece um embate entre o prefeito e vice-prefeito e o promotor público e representantes da comunidade local, e as DRTs e UNICEF, no momento em que aqueles defendiam a permanência das crianças e adolescentes no trabalho, e estes a implementação do PAI.

O promotor local afirmou que o projeto não poderia ser implantado dessa forma, pois geraria diversos processos na justiça e, por ele ser responsável pela aplicação da lei, não aplicaria essa no local. Ante ao conflito estabelecido, é relevante a fala da representante da DRT-RN sobre a situação, que afirma

estar estarrecida com o fato de que o promotor público, também fiscal do cumprimento da lei, estivesse desenvolvendo um discurso idêntico ao discurso do capital: ‘é melhor trabalhar do que estar na rua’. Disse que esse discurso foi infundido com tanta veemência pela classe empresarial que as pessoas já repetiam, sem raciocinar, sobre este absurdo. Os pais, crianças e até alguns fiscais já tinham incorporado como verdadeiro, mas os verdadeiros fiscais do cumprimento da lei, inclusive o promotor, deveriam ter competência para difundir o discurso correto: ‘O trabalho engrandece o homem, mas degrada e empobrece a criança’. Lembrou das consequências que poderão adquirir desta postura defendida por ele [o prefeito] e o promotor, como, por exemplo, instauração de inquérito civil e ação civil pública contra os infratores, proposta pelo Ministério Público do Trabalho, com quem o Ministério do Trabalho está trabalhando em sintonia (Relatório da Reunião de São Bento-PB para discussão do programa de combate ao trabalho infantil).

Ante o exposto, por fim, o prefeito concordou em dar andamento ao projeto, desde que fosse assegurada receita para compensar a retirada das crianças e adolescentes do trabalho e que, caso isso não ocorresse, faria articulações políticas para retirar o programa do local. Segundo os documentos da DRT-PB, a implantação do PAI não pôde ser efetivada

posteriormente, devido à falta de adesão da comunidade local a um projeto de erradicação do trabalho infantil, o que impediu a constituição de comissão interinstitucional local para o combate à problemática.

A Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social da época, ao tomar conhecimento da situação de trabalho precoce na cidade de São Bento, considerou que a implementação de um projeto de erradicação do trabalho infantil no município deveria ser repensada, a fim de não causar desestrutura da atividade econômica da região, e concluiu que não há exploração ou uso do trabalho infantil escravo que tenha trazido prejuízos à saúde e ao desenvolvimento psicossocial da criança e do adolescente.

Dentre as contradições nas ações de enfrentamento ao trabalho precoce do período, destacam-se as diversas dificuldades que o PETI apresentava em sua execução, em vários níveis. As dificuldades se deram tanto no nível administrativo e de estrutura das instituições, com o encerramento das atividades da representação da SAS na Paraíba, a qual presidia a Comissão do PETI, quanto dificuldades com a operacionalização do pagamento de bolsas junto à instituição bancária, e também dificuldades na concepção e gestão de sistemas de informação que permitissem um monitoramento das famílias cadastradas no PETI. Destacam-se aqui as dificuldades advindas de uma organização de caráter pedagógico das atividades: à época, havia uma avaliação de que a Secretaria de Educação do Estado não havia criado equipe para operacionalizar as ações que cabiam à secretaria e que estavam previstas no plano de trabalho; ao mesmo tempo, a proposta pedagógica do PETI até o fim do ano de 1998 não havia sido entregue à CEPETI, apesar dos vários contatos dessa comissão com a secretaria.

Além disso, as visitas aos municípios onde o PETI era executado revelaram que as secretarias de educação municipais não estavam envolvidas na execução do PETI como deveriam, assim como a Secretaria de Educação do Estado, que até então não havia também

treinado os monitores do PETI. Também aparece nos documentos que a CEPETI não mobilizou as comunidades para a implantação do PETI.

No nível de mobilização social, ao final do ano de 1999 há uma mobilização na CEPETI para a realização de um Seminário sobre as Políticas de Erradicação do Trabalho Infantil e criação do Fórum de Erradicação do Trabalho Infantil no estado. Nesse momento há uma resistência por parte do gestor da Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social para a realização do evento, bem como para a criação do Fórum. A CEPETI então conclui que não tem autonomia ante a citada secretaria, que acaba ficando à mercê das decisões do gestor. Essa resistência adia a implementação do Fórum e do Seminário referidos.

Pode-se observar que a resistência na implementação da política pelos órgãos do Estado vai desde a manutenção de um sistema educativo débil, com altos índices de evasão escolar e baixos salários pagos aos professores, no caso do município de São Bento, seja com a recusa de implementar o PAI, ou mesmo com a afirmativa da SETRAS-PB de que o projeto do PAI deveria ser revisto, de forma “a não afetar o equilíbrio encontrado”. O que se pode concluir é que o tal equilíbrio é um equilíbrio para uma determinada classe, equilíbrio econômico, com uma clara complacência para com o empresariado local e o capital, em detrimento dos direitos das crianças e adolescentes. Esta mesma concepção está presente nas falas do prefeito e promotor local, e até mesmo da comunidade, cuja preocupação é com a produção local e não com a vida dos trabalhadores precoces.

No caso do PETI, pode-se ressaltar a omissão da Secretaria de Estado da Educação no enfrentamento do trabalho precoce, ao não elaborar o plano pedagógico e implementar as ações referentes ao enfrentamento ao trabalho precoce; o órgão naquele momento não assume as ações que lhe são cabíveis, apesar das tentativas da CEPETI, o que mostra que a questão não era prioridade para a secretaria. Essa falta de articulação e envolvimento também aparece por parte das secretarias de educação municipais, que ficam alheias às ações do PETI nos

municípios, ainda que no projeto original do PETI a educação era a política que deveria executar a jornada ampliada do programa. A SETRAPS também não prioriza as ações de deliberação da política de enfrentamento, ao impedir a criação do FEPETI e realização do seminário acima referidos; mais uma vez, o Estado tenta circunscrever as ações de enfrentamento ao trabalho precoce, desconsiderando as reivindicações das instâncias de representação da sociedade civil; da mesma forma, essas últimas não conseguem dar continuidade às ações por si mesmas, o que expõe a fragilidade ante o Estado e uma limitada atuação política junto ao mesmo.

Destaca-se também que em alguns momentos, a garantia dos direitos das crianças e adolescentes previstos em lei se dão via judicialização da política de enfrentamento ao trabalho precoce. Essa judicialização ocorre, por exemplo, quando da denúncia de violação de direitos por parte da FUNDAC e empresas. A resolução da situação é via justiça do trabalho, com a atuação da PRT e TRT no sentido de encerrar o programa desenvolvido e firmar termos de ajusta de conduta entre FUNDAC e empresas, além da regularização da situação trabalhista dos adolescentes.

O que se detecta é que a efetivação do direito à proteção da exploração no trabalho precoce nos casos citados só se dá via justiça: a noção de que cabe ao Estado garantir direitos de crianças e adolescentes não se faz presente nas falas dos gestores e entidades governamentais nos documentos, muito pelo contrário, defende-se a posição do capital e se favorece a produção. Apenas com a ação de órgãos e processos judiciais se consegue garantir o que está positivado na legislação; mostra-se que a garantia de direitos não é assumida pelo Estado como sua função, mas reproduz e legitima as ações que exploram a mão de obra de crianças e adolescentes, ao mesmo tempo em que tenta impedir a ação de outras instituições de representação. Estas, por sua vez, fragilizadas e dependentes do Estado, acabam saindo enfraquecidas dos embates e impossibilitadas de levar adiante, bem como de executar as ações planejadas.

Ações de enfrentamento do período de 2000 a 2002

No período compreendido entre os anos 2000 e 2002, a análise dos documentos foi organizada a partir de duas grandes categorias: Permanências na política de enfrentamento ao trabalho precoce e Alterações na política de enfrentamento ao trabalho precoce.

Dentro das ações do Estado, pode-se observar que, em relação às instituições do estado do período de 1996 a 1999, nesse novo momento histórico há uma redução da quantidade de instituições envolvidas nas ações estatais, e também uma limitação à DRT-PB, à SETRAPS-PB e ao Ministério Público, instituições das políticas de trabalho, assistência e de defesa de direitos. Desaparecem dos documentos as instituições da política de educação.

Permanências na política de enfrentamento ao trabalho precoce

No período compreendido entre 2000 e 2002, permanecem sendo executadas ações de diagnóstico da situação do trabalho precoce no estado, com o fim de subsidiar o planejamento das ações de enfrentamento. As ações de diagnóstico, nesse período, passam a ser realizadas quase que exclusivamente pela DRT-PB, dentro das ações fiscais previstas para a delegacia. Nesse período também se pode observar que o MTE continua criando órgãos específicos de enfrentamento ao trabalho precoce, contudo com novos objetivos, como veremos adiante. Programas como o PETI continuaram a ser executados no estado, sem alterações profundas no formato do programa em si. Os encaminhamentos para programas e órgãos continuam sendo realizados com novas configurações como também será explicitado ao longo do texto.

Alterações na política de enfrentamento ao trabalho precoce

No período compreendido entre os anos 2000 e 2002, a análise dos documentos foi organizada a partir das grandes categorias: Ações do Estado, Ações em Parceria, Ações de Instâncias de Representação; e Contradições na construção da política.

Na grande categoria Ações do Estado, emergiram da análise os códigos *Instituições e Ações*. Dentro do código Instituições, emergiu a DRT-PB. Pode-se observar que, em relação às instituições do estado do período de 1996 a 1999, nesse novo momento histórico há uma redução da quantidade de instituições envolvidas nas ações estatais, e também uma limitação à DRT-PB, à SETRAPs-PB e ao Ministério Público, instituições das políticas de trabalho, assistência e de defesa de direitos. Desaparecem dos documentos as instituições da política de educação.

Nesse período, há uma mudança nos objetivos dos órgãos criados de enfrentamento ao trabalho precoce no âmbito da DRT-PB. Destaca-se que o Núcleo de Combate ao Trabalho Infantil é extinto, e é criado o setor denominado Grupo Especial de Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente (GECTIPA).

O que se pode destacar em relação à mudança de Núcleo de Combate ao Trabalho Infantil para Grupo Especial de Combate ao Trabalho Infantil é sobretudo uma ampliação das funções desse setor específico voltado ao trabalho precoce no âmbito da DRT-PB: passa-se de uma função que vai além daquela voltada à realização de diagnósticos e implementação do PAI, mas também se agrega as funções de mobilização local para implementação do PETI nos municípios, a partir dos diagnósticos realizados, e a função de supervisão das ações da jornada ampliada do PETI: as ações do grupo assumem um caráter voltado para a articulação de políticas locais e também para o monitoramento da jornada do PETI. Observa-se também que nesse período há uma mudança na organização da fiscalização: enquanto antes era feita entre

as ações de fiscalização do trabalho adulto, ela passa a ser realizada de forma específica, contemplando não apenas o setor formal, mas também o setor informal, onde se encontrava o maior número de crianças e adolescentes trabalhadores. Como as fiscalizações visavam também identificar crianças para inserção em programas, passam a ser realizadas por município e não mais por atividade econômica.

Nesse período, verificam-se também expansões nas metas do PETI, que passaram a atender maior quantitativo de municípios, atividades de trabalho e de crianças e adolescentes egressos do trabalho precoce. Enquanto no ano de 1999 o PETI atendia a 7 municípios, com uma meta de 3 mil crianças e adolescentes, em 2000 foram incluídos mais 21 municípios no programa além dos que já eram contemplados, totalizando ao final do ano 28 municípios, e atendendo a 13.361 crianças e adolescentes. Em 2001 ocorrem novas expansões de metas, e esses números aumentam para 42 municípios, atendendo a 18.861 crianças e adolescentes.

Pôde-se observar que, além da ampliação do número de municípios, ampliam-se também as atividades nas quais as crianças e adolescentes trabalhavam: além das crianças e adolescentes inseridos nas atividades canavieira e sisaleira, contempladas na implantação do programa, incluiu-se também crianças e adolescentes trabalhadoras nas atividades do trabalho informal urbano, cultura do fumo, fabricação de artigos em cerâmica, fabricação de redes de dormir, trabalho em casas de farinha, agricultura em outras culturas, lixão e comércio, atividades na indústria calçadista, mineração e pedreiras, pesca, agricultura algodoeira e fumageira e do abacaxi, e artesanato. Ou seja, passa-se a compreender que o trabalho precoce acontece também em outras atividades e regiões, não sendo uma questão localizada naquele momento, mas que se manifestava de diversas formas ao longo do estado da Paraíba. Essas modificações mostram também que há uma gradativa ampliação das atividades que são consideradas trabalho, e passa-se a identificar mais de uma atividade de trabalho por município, o que mostra uma ampliação da compreensão do que é trabalho precoce. Além disso, começa-

se a identificar que o programa ainda não conseguia abarcar a totalidade das crianças e adolescentes trabalhadores, o que provocou a expansão de metas em municípios já contemplados com o programa.

Enquanto alterações nas formas de encaminhamento, os documentos revelaram que os dados resultantes das fiscalizações sobre o trabalho precoce eram encaminhados para as prefeituras municipais que possuíam o PETI em execução para inserção no programa, à SETRAPs-PB e a outros programas sociais para atendimento às crianças e adolescentes trabalhadores e suas famílias. A DRT-PB assume então um papel fiscalizatório e de monitoramento das políticas. Percebe-se a tentativa de uma ação intersetorial, envolvendo políticas de áreas diversas atuando de forma conjunta no enfrentamento ao trabalho precoce.

Uma alteração importante foi o estabelecimento de Termo de cooperação entre ministérios. Em 2000 foi assinado um Termo de Cooperação Técnica entre Secretaria de Assistência Social, do Ministério de Previdência e Assistência Social (SEAS/MPAS) e Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego (SIT/MTE) para a implementação de ações conjuntas voltadas para a erradicação do trabalho infantil. Nesse termo, os dois órgãos governamentais se comprometem a atuar de forma conjunta na implementação, acompanhamento, supervisão e divulgação das ações voltadas à erradicação do trabalho infantil nos estados e municípios; promover articulações entre órgãos públicos e privados para a implementação das ações; produzir conhecimento teórico acerca do trabalho infantil na dinâmica do mercado de trabalho; capacitar técnicos e promover troca de informações e viabilizar e otimizar recursos financeiros para implementar as ações previstas no termo. Os recursos financeiros deveriam ser destinados pelos dois ministérios e cabia aos Grupos Especiais de Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente (GECTIPAs) das DRTs fiscalizar a existência de trabalho infantil, sendo que as crianças e adolescentes identificados em situação de trabalho deveriam ser incluídas na programação do

PETI. Aos GECTIPAs cabia também identificar as atividades de trabalho nas quais estavam inseridas as crianças e adolescentes trabalhadores e público-alvo das ações, além de supervisionar o funcionamento da jornada ampliada do PETI nos núcleos existentes nos municípios. Esse termo teve vigência de 3 anos prorrogável por mais três.

Destaca-se aqui que este termo parece ter, dentro da política, um caráter de transição entre uma atuação de enfrentamento ao trabalho precoce ligada ao MTE e sua destinação à política de Assistência Social. Essa ação conjunta implica no compartilhamento de ações, recursos e informações, focando as ações nos estados e municípios, ou seja, investindo na descentralização da política e na parceria público-privado. Chama a atenção também ser um termo de duração determinada, o que implica ser um esforço conjunto, porém pontual, no enfrentamento ao trabalho precoce.

Outra ação que emerge dos documentos do período se refere a capacitações, tanto realizada pela DRT-PB com instituições parceiras e com auditores fiscais do trabalho da própria DRT, quanto capacitações das comissões municipais de erradicação do trabalho infantil. Nos relatórios da DRT-PB, no ano de 2001 foram capacitadas 42 comissões municipais de erradicação do trabalho infantil.

Outra alteração no período foi no âmbito das parcerias entre órgãos do Estado, que nesse período aparecem em duas ações: a primeira entre a DRT-PB e o Ministério Público Estadual (MPE), para implementação e execução do PETI nos municípios que ainda não haviam sido contemplados; e a segunda se constituiu numa parceria entre DRT-PB e Procuradoria Regional do Trabalho (PRT) para realização de seminário no município de Cacimbas, a fim de conscientizar as famílias sobre a importância do PETI e articular o início de um programa de geração de renda para as famílias.

Pode-se perceber que as ações de capacitação visavam tanto à adequação das instituições parceiras para enfrentamento ao trabalho precoce, quanto dos auditores fiscais do

trabalho, com a finalidade de melhorar as ações de fiscalização do trabalho de crianças e adolescentes. Também havia capacitações das comissões municipais de erradicação do trabalho infantil, uma vez que nesse período, como será exposto com maiores detalhes mais adiante neste trabalho, essas comissões apresentavam grandes problemas em seu papel de controle social e deliberação acerca do programa em nível local.

No tocante às parcerias entre órgãos do Estado, nesse momento o MPE entra nas ações de implantação e execução do PETI, sobretudo de forma a responsabilizar os municípios na implementação das políticas de enfrentamento ao trabalho precoce, já que muitos deles não queriam aderir ao programa, de forma a não dispendem gastos com o mesmo. No caso da parceria da PRT com a DRT-PB, o foco é atuar na sensibilização de famílias do PETI sobre a relevância do programa, o que mostra que a adesão da comunidade naquele momento não estava sendo satisfatória; também é pensado um programa de geração de renda, visto a situação econômica precária das famílias.

Nesse momento também ocorrem ações em parceria, envolvendo órgãos estatais e comissões. Pôde-se perceber que nesse período as políticas de saúde e educação aparecem dentro das ações de enfrentamento ao trabalho precoce na realização de parcerias em vista da capacitação de monitores do PETI. Enquanto no período anterior a política de educação aparecia na implementação de programas, nesse momento aparece realizando parcerias, em ações pontuais.

Dentro da grande categoria Ações em parceria, emergiram os códigos Instituições e Ações. No código Instituições aparecem a DRT-PB e a CEPETI-PB, a Universidade Estadual da Paraíba, a Secretaria de Estado de Saúde, e da Educação.

As ações dessas parcerias voltaram para a realização de diagnósticos do trabalho precoce e capacitações das Comissões Municipais de Erradicação do Trabalho Infantil (CMPETIs) e dos monitores do PETI. Os documentos revelaram que os diagnósticos se deram

em parceria entre a DRT-PB, prefeituras e comissões municipais de erradicação do trabalho infantil. Da mesma forma, também houve ação de diagnóstico do trabalho precoce no município de Patos, em parceria da DRT-PB com o Fórum Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente na Paraíba (FEPETI-PB).

No que se refere às ações de capacitação das comissões municipais e monitores PETI, as capacitações das CMPETIs desenvolvidas pela CEPETI e as dos monitores do PETI foram realizadas em parceria entre a Secretaria de Estado de Saúde, a Secretaria de Estado de Educação e a Universidade Estadual da Paraíba.

Nesse período histórico se observa que outros órgãos passam a participar das ações de diagnóstico, antes mais focadas pela DRT-PB, sendo sobretudo órgãos locais, como as prefeituras e as CMPETIs, o que indica que estas últimas passam a também assumir dentro da política a ação de produção de dados locais e monitoramento do trabalho precoce. Aliado a isso, instituições como a FEPETI-PB passam a agregar-se em ações de diagnóstico, catalizando ações e visando dar mais força a essas ações, ao integrar órgãos em nível estadual e órgãos da sociedade civil também a nível de estado. Quanto às capacitações, há um esforço catalisado pela CEPETI em promover momentos de formação para os atores locais do PETI, dividindo as responsabilidades entre órgãos do estado e a instância deliberativa.

Nos documentos aparecem também Ações de Instâncias de Representação, sendo destacados os códigos Instituições e Ações. As Instituições que aparecem nesse momento são a CEPETI e o Fórum Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente na Paraíba (FEPETI-PB).

As ações da CEPETI não se modificaram em relação ao período anterior. A mudança relevante nesse período foi a criação do FEPETI, já que é um órgão que passa a congrega instituições tanto do Estado como da sociedade civil, e nasce com a intenção de ser um espaço de debates e deliberações sobre a questão do trabalho precoce e proteção ao trabalhador

adolescente no estado. Como nos documentos da DRT-PB não foram identificadas muitas ações do FEPETI-PB nesse período, e mesmo ações de enfrentamento ao trabalho precoce no período posterior ao ano de 2006, optou-se por consultar as atas de reunião do FEPETI-PB desde a data de criação até 2015, com vistas a dar continuidade à análise das ações de enfrentamento ao trabalho precoce no estado. Após a criação do FEPETI, muitas das discussões e deliberação das ações passaram a ser realizadas no âmbito do fórum.

Nesse período, as contradições na construção da política giraram em torno da recusa do Estado para implementação da política e das dificuldades do PETI, que aparecem com novos contornos. No período, onde se realizavam ações de expansão e monitoramento do PETI pela CEPETI-PB, havia resistência na adesão dos municípios ao programa, como por exemplo, quando em 2001, a Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social solicitou a demanda de inclusão no PETI de mais 35 municípios que faziam parte do Projeto Alvorada, sendo que desses 26 não aderiram ao programa. Havia também resistência por parte de alguns municípios na implantação de outros programas sociais e mesmo na elaboração dos relatórios físico-financeiros, o que impedia a liberação dos pagamentos das bolsas-cidadãs às famílias e colocava em risco a execução do programa nesses municípios. Para tentar solucionar esses problemas, a CEPETI constituiu uma comissão para identificar a situação local.

Além disso, nesse ano foi discutida como ação de enfrentamento uma capacitação dos monitores do PETI, bem como das comissões municipais de erradicação do trabalho infantil. Nesse momento foi constatado que o plano de ações metodológicas elaborado pela Secretaria de Educação em 1999 ainda não havia sido posto em prática pela nova gestão da secretaria. Durante capacitações dos monitores do PETI, as quais deveriam ser realizadas pela Secretaria de Educação do Estado, com parceria da Secretaria de Saúde do Estado e da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), aparece nos documentos que não havia recursos do PETI para pagamento aos profissionais que deveriam ministrar a formação; os materiais para a execução

da formação e transporte ficariam a cargo das instituições integrantes da CEPETI, e alojamento, alimentação e transporte dos monitores ficariam a cargo das prefeituras municipais.

Pode-se observar que nesse período, assim como acontece no período anterior (1996-1999), há uma resistência dos municípios na adesão ao PETI, agora com maior número de municípios, e, portanto, maior abrangência. As prefeituras parecem não querer assumir o programa porque isso geraria gastos do município com a operacionalização local do programa (monitores, local de realização das atividades da jornada ampliada, alimentação, técnicos locais etc.), já que essa era a contrapartida exigida do município. É nesse momento que as parcerias com o Ministério Público Estadual se efetivam, de forma a obrigar os municípios a aderirem ao programa.

Ao mesmo tempo, nos municípios que já executavam o PETI, não se elaboravam os relatórios financeiros. Os documentos não revelam os motivos, mas cabe-nos aqui perguntar os motivos da não entrega desses documentos. O fato é que isso gerou prejuízos na execução do programa, sendo as famílias penalizadas com o não recebimento das bolsas, e fez com que a CEPETI tivesse de agir para solucionar a questão junto aos municípios. A CEPETI também tentou averiguar a implementação de outros programas sociais na cidade de João Pessoa naquele momento, o que mostrava que para a implementação dos programas muitas vezes se fazia necessária a incidência política das instâncias de representação e o monitoramento, de forma a responder às demandas sociais locais.

Destaca-se aqui que a não execução das ações da SEC previstas nos planos demonstram que as ações de enfrentamento ao trabalho precoce não eram compreendidas como ações prioritárias para dentro da política de educação, assim como também as capacitações de monitores e comissões municipais, já que não tinham recurso específico destinado a tal ação prevista, situação que acaba sendo resolvida provisoriamente com a divisão de responsabilidades entre os integrantes da CEPETI e prefeituras municipais, o que traz

elementos para discussão acerca da descentralização das ações para o âmbito municipal, como será discutido adiante.

Dentre as dificuldades do PETI, as supervisões do PETI realizadas pela DRT-PB e CEPETI no período mostram um quadro geral de grandes problemas na execução do programa nos municípios. Foram realizadas supervisões em 76 municípios do estado. O que se relata nos documentos é uma situação de execução bastante precária. Os municípios não possuíam proposta pedagógica para o programa; as instalações para realização das atividades não apresentavam estrutura adequada: faltava espaço, cadeiras, sanitários, água; faltavam materiais pedagógicos e esportivos; a alimentação era inadequada e algumas vezes inexistente nos núcleos.

Detectou-se uma grande dificuldade no que se referia a transporte para as crianças e adolescentes irem aos núcleos; faltavam monitores, registro de atividades e frequência; as atividades ora se limitavam a reforço escolar, ora a atividades esportivas, sem variedade das atividades; havia atraso no pagamento de monitores e das bolsas para as famílias, o que em alguns municípios gerava retorno das crianças ao trabalho; e havia municípios nos quais as crianças deixavam de ir à jornada para irem trabalhar. Não se realizavam atividades com as famílias, tanto socioeducativas quanto de geração de renda e profissionalização; as comissões municipais do PETI ou não existiam, ou estavam desativadas, ou não se reuniam. Dentre os municípios, os que foram considerados como tendo o programa em funcionamento satisfatório foram: Cuité, Bananeiras, Princesa Isabel e Várzea.

O que podemos perceber é que as prefeituras municipais apresentavam grandes dificuldades na organização do PETI em todos os níveis, sobretudo quando da falta de planos pedagógicos, da estrutura física do programa e de pessoal, e do controle social local. A tentativa de descentralização e da operacionalização do programa em nível local não mostrava bons resultados, mostrando que em termos de política, a responsabilidade dos municípios e a

fragilidade em termos administrativos comprometia toda a execução e eficiência do programa, o que prejudicava as ações de enfrentamento ao trabalho precoce.

Ações de enfrentamento do período de 2003 a 2006

Permanências nas ações de enfrentamento ao trabalho precoce

No período de 2003 a 2006, as ações que permaneceram foram as de expansão das ações do PETI e a de diagnósticos. Mesmo assim, essas ações, ainda que permanentes, sofreram alterações na sua configuração, o que será explicado mais adiante. As ações de diagnóstico continuaram sendo as que passam a ser executadas por instâncias de representação, e não mais prioritariamente por órgãos do estado, ainda que haja colaboração deste.

Alterações nas ações de enfrentamento ao trabalho precoce

No período compreendido entre os anos de 2003 a 2006, a análise gerou as grandes categorias: Ações do Estado, Ações de Instâncias de Representação e Contradições na construção da política.

Dentro da categoria Ações do Estado, destacam-se os códigos Instituições e Ações. Dentro do código Instituições, aparece a DRT-PB, cuja função já foi destacada anteriormente. É curioso notar que nesse período, nos documentos, não aparecem outras instituições do Estado participando das ações, o que levanta a dúvida se realmente não havia ações de outros órgãos do Estado, ou se as mesmas não foram registradas.

No período compreendido entre os anos 2003 e 2006, os documentos indicaram que uma das ações se voltou para a continuidade da expansão do PETI. Em 2005 foi identificada nos documentos uma nova expansão, que contava com o total de 74.400 bolsas para todo o país.

A definição das metas por município cabia à DRT-PB ante as solicitações dos municípios. Cabe ressaltar que, mesmo com a expansão, a cobertura do PETI ainda atingia apenas 54,26% do total de crianças e adolescentes trabalhadoras no estado da Paraíba de acordo com a PNAD 2003, o que mostra um viés de focalização das ações, sobretudo nas famílias mais pobres, e não de universalização.

Uma relevante ação do período foi a integração entre PETI e Programa Bolsa Família (PBF), que foi publicada pela Portaria nº 666, de 28 de dezembro de 2005. Os documentos revelaram que essa integração reunia a bolsa PETI e o PBF em um único benefício, e foi realizada pelo governo federal com a justificativa de otimizar a gestão fiscal do programa. Os documentos pesquisados revelam que representantes de vários municípios afirmavam que a partir dessa integração, o número de crianças e adolescentes que voltaram a trabalhar foi significativo, e indicavam que a jornada ampliada apresentava graves problemas que exigiam medidas da gestão no PETI nos três níveis de governo.

Na grande categoria Ações de Instâncias de Representação, destacam-se como códigos Instituições e Ações. Dentro do código Instituições, aparece o FEPETI-PB, e nas Ações aparece a categoria diagnóstico do trabalho infantil no estado. O diagnóstico do trabalho precoce nesse período foi realizado pelo FEPETI-PB, e teve como objetivo complementar os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), que aparece nos documentos pesquisados, e que indicavam que o trabalho infantil havia aumentado em 2004/ 2005, passando de 10,94% para 13,22% neste período, contabilizando um total de 104.133 crianças e adolescentes trabalhadores no estado. O trabalho precoce predominava nas zonas rurais, em

granjas, sítios, fazendas, seguidas de atividades urbanas como vendedores, catadores de material reciclável, oficinas, dentre outros.

O FEPETI-PB, com o objetivo de reforçar o diagnóstico, e com a parceria da UFPB, utilizou os dados de fiscalização da DRT e enviou formulários aos 223 municípios da Paraíba, sendo que destes, apenas 79 responderam à solicitação, e 55 indicaram a existência de trabalho infantil; dentre esses, confirmou-se a predominância do trabalho rural, sobretudo na agricultura de subsistência.

Dentro da categoria Contradições na construção da política, esse período foi caracterizado por uma configuração geral de redução de ações de enfrentamento no âmbito do MTE. As ações de fiscalização do trabalho precoce tiveram expressiva redução, após modificação no sistema de metas de fiscalização do MTE, onde as fiscalizações do trabalho infantil não entravam nas metas dos auditores, e com a extinção do GECTIPA e sua substituição pelo Núcleo de Apoio às Atividades de Fiscalização (NAAF), acabou concentrando as ações de combate ao trabalho infantil, fiscalização da aprendizagem, combate à discriminação no trabalho e cumprimento de cotas de pessoas com deficiência num mesmo setor, diluindo as ações direcionadas ao combate ao trabalho infantil.

Os documentos indicaram também que a não renovação do Termo de cooperação entre MTE e MDS para acompanhamento e supervisão do PETI, e a obrigatoriedade das prefeituras em inserir as crianças trabalhadoras no PETI dificultaram a DRT de realizar o acompanhamento da retirada das crianças e adolescentes do trabalho. Neste sentido, a DRT sugeriu aos ministérios citados que houvesse um acompanhamento dessa inserção no PETI, de forma a evitar que as crianças e adolescentes retornassem ao trabalho, situação que estava sendo relatada em vários municípios do estado, sobretudo após a integração entre PETI e PBF.

Pode-se destacar aqui que, apesar da elevação do número de crianças e adolescentes trabalhadores entre 2004 e 2005, há tanto a integração do PETI com o PBF, que já provocou

uma indistinção entre os benefícios de transferências de renda recebidos pelas famílias, como há uma diluição das ações referentes ao enfrentamento do trabalho precoce na DRT-PB, ao extinguir um setor que era específico para tal tarefa e desvincular as fiscalizações do trabalho precoce das metas a serem atingidas pelos auditores fiscais do trabalho, o que os desestimulava de se engajarem nesse tipo de fiscalização.

Os dados provenientes da SRTE-PB revelam que não havia políticas de enfrentamento ao trabalho precoce na perspectiva educacional. As ações de enfrentamento foram sendo gestadas, e mesmo com muitas evidências sobre a evasão e defasagem escolar das crianças e adolescentes trabalhadores, e sobretudo, as péssimas condições das políticas educacionais locais, não é possível visualizar ações na perspectiva da política educacional a partir disso. As ações de enfrentamento ao trabalho precoce cada vez mais foram sendo delegadas às políticas da Assistência Social, mostrando a tendência à focalização das políticas, sua fragmentação e caráter de combate à pobreza (Montaño & Duriguetto, 2011).

Estudo II – Pesquisa documental com atas do Fórum de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente na Paraíba – FEPETI-PB

A fim de aprofundar os dados acerca de como foram construídas as políticas de enfrentamento ao trabalho precoce, como parte do objetivo geral de analisar o papel das políticas educacionais no enfrentamento ao trabalho precoce na Paraíba, procedeu-se à realização de um estudo II, que consistiu na análise documental das atas de reuniões do Fórum de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente na Paraíba (FEPETI-PB). Esse fórum é um espaço interinstitucional de articulação em torno do compromisso no enfrentamento ao trabalho precoce e defesa do adolescente trabalhador. É composto por organizações governamentais e não governamentais envolvidas com a temática, e busca articular instituições e promover ações de sensibilização e conscientização da sociedade (Alberto et al., 2011).

O estudo II procura trazer a história do enfrentamento ao trabalho precoce no estado na perspectiva do controle social, da ação interinstitucional, da discussão e monitoramento das ações a partir de uma instância paritária entre Estado e sociedade civil, voltada especificamente para o enfrentamento ao trabalho precoce no estado da Paraíba.

O FEPETI foi escolhido como locus para o segundo estudo deste trabalho por sua relevância na articulação e incidência política dentro das ações de enfrentamento ao trabalho precoce no estado da Paraíba, bem como para complementar as informações obtidas na pesquisa documental realizada no âmbito da SRTE-PB e no sistema SITI.

Procedimentos

Primeiramente, fez-se contato com o FEPETI, ao qual foi apresentada a pesquisa, e solicitada a autorização para realizar consulta e a pesquisa com as datas referentes aos anos de 2011 a 2015, de forma a complementar as atas de reunião já disponíveis,³⁷ mas que não abarcavam as mudanças mais recentes nas políticas de enfrentamento ao trabalho precoce. Em seguida, organizaram-se as atas por ano, de forma a realizar a análise.

Análise dos dados

A partir da obtenção das atas, estas foram inseridas no *software* MAXQDA, e analisadas a partir da Análise de Conteúdo Temática, seguindo as mesmas etapas e nos mesmos moldes utilizados no estudo I.

Resultados

A partir da análise das atas do FEPETI, pode-se destacar as ações desenvolvidas nas seguintes grandes categorias: Seminários e campanhas de sensibilização contra o trabalho precoce, Projeto Catavento, Controle Social, Ações para inserção de jovens egressos do PETI na aprendizagem, Articulação de mapeamentos e recebimento de denúncias de trabalho

³⁷ As atas do FEPETI referentes aos anos de 2001 a 2010 já haviam sido solicitadas ao Fórum para realização de uma pesquisa do Programa de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), realizada no âmbito do Núcleo de Pesquisas e Estudos sobre o Desenvolvimento da Infância e Adolescência (NUPEDIA), do qual faz parte a pesquisadora e no qual está sendo desenvolvida esta tese, de forma que o material já estava disponível para análise. Então foi solicitado ao Fórum apenas as atas do período posterior, que foi de 2011 a 2015.

precoce, Interiorização do FEPETI, Criação do Instituto Paraibano de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, Mudanças na política de enfrentamento ao trabalho precoce.

Na grande categoria Seminários e campanhas de sensibilização contra o trabalho precoce, foram destacadas as ações do Fórum que visavam promover sensibilização da sociedade e envolvimento dos atores públicos nas ações de enfrentamento do trabalho precoce. Essas ações se dividiam em dois tipos: seminários de sensibilização e campanhas.

Os seminários ocorreram ao longo dos anos, em vários municípios do estado, sendo identificados nos municípios de Itabaiana, Guarabira, Patos, João Pessoa, Campina Grande, Picuí, Sapé, Cajazeiras, Sousa, Santa Rita, Princesa Isabel, dentre outros. Os seminários eram regionais, sendo realizados no município sede, mas abrangendo outros municípios vizinhos. Estes tinham o objetivo de mobilizar as instituições públicas e a sociedade civil local, discutindo os prejuízos do trabalho precoce para as crianças e adolescentes, apresentando programas e experiências de enfrentamento ao trabalho precoce e buscando que as instituições locais assumissem compromissos e ações para o enfrentamento da questão. Os recursos para as ações eram destinados pelo FNPETI, outras vezes pela Superintendência do Trabalho e outras vezes pela Procuradoria Regional do Trabalho. Nas atas, há o registro de que o envolvimento das instituições públicas locais nas ações variava muito entre os municípios, onde em alguns seminários havia ampla participação dos atores locais, e em outros havia pouca participação e comparecimento aos eventos, o que se devia à disposição política das gestões locais para discutir as questões referentes aos direitos das crianças e adolescentes. Foi observado nas atas que as secretarias de educação apresentavam pouca participação nesses eventos, muitas vezes sequer assumindo as contrapartidas assumidas na realização dos eventos.

As campanhas de sensibilização se concentravam sobretudo no dia 12 de junho, o Dia Nacional de Combate ao Trabalho Infantil. As ações eram desenvolvidas anualmente pelo FEPETI, e ao longo dos anos envolviam várias estratégias de mobilização, como campanhas

publicitárias, seminários, mobilizações de crianças e adolescentes nas escolas do estado, jogos amistosos com o objetivo de dar visibilidade à temática, mobilizações em pontos centrais da cidade, panfletagens, ações com crianças e adolescentes do PETI, entre outras. As campanhas tinham como objetivo sensibilizar e chamar a atenção da sociedade para a realidade do trabalho precoce, e buscavam fazer com que as instituições governamentais assumissem compromissos no enfrentamento da questão. Cabe salientar que a questão da inserção e permanência na escola, como uma das ações prioritárias de enfrentamento ao trabalho precoce, foi ponto de reivindicação todos os anos em que as campanhas foram realizadas. Apesar disso, nas atas aparece de forma recorrente a não participação ou participação pontual das secretarias de educação nas mobilizações e discussões promovidas.

O que se pode perceber nessas ações é que o Fórum desempenhou um papel ativo na visibilização da temática do trabalho precoce em todo o estado, e desenvolveu ações no sentido de colocar a questão como pauta permanente nas agendas das políticas públicas nos municípios e no estado. É importante destacar que, dentro dessas ações e discussões, pouco se notou a presença das secretarias de educação dentro das ações de enfrentamento, que parecem estar à par da problemática.

Dentro das ações do Fórum, foi identificado nas atas a promoção de um projeto de erradicação das piores formas de trabalho infantil, que na Paraíba foi intitulado Projeto Catavento. Esse projeto foi promovido pela OIT em todo o Brasil, e na Paraíba, a OIT convidou o FEPETI para ser a instituição articuladora das ações, tendo a Casa Pequeno Davi como entidade âncora, e a parceria do Projeto Beira da Linha, da Delegacia Regional do Trabalho (DRT), do Ministério Público do Trabalho e da Universidade Federal da Paraíba. Dentro do projeto eram previstas ações de mapeamento das crianças e adolescentes inseridas em atividades de trabalho consideradas as piores formas de trabalho infantil, de acordo com a Convenção nº 182 da OIT. O projeto previa o mapeamento de situações de trabalho infantil nas

idades de Princesa Isabel (narcotráfico e narcoplantio), Guarabira (trabalho infantil no setor informal), Santa Rita (agricultura familiar na cultura de abacaxi), em João Pessoa (trabalho infantil doméstico) e em Patos (Exploração sexual para fins comerciais). O mapeamento no município de Princesa Isabel não foi realizado, por dificuldades relacionadas a questões locais.

Além das ações de mapeamento, o projeto contava com ações de inserção de crianças e adolescentes trabalhadores identificados em programas sociais como o PETI, inserção de adolescentes egressos do trabalho em programas de formação profissional e aprendizagem, mobilização dos gestores públicos para assumir compromissos no sentido de erradicar as piores formas de trabalho infantil e capacitações com os operadores de direito sobre o tema do trabalho infantil nos municípios e atividades mapeados. Houve também realização de seminários com o intuito de dar início à elaboração de um plano estadual de erradicação do trabalho infantil e proteção ao trabalhador adolescente.

Também realizou, no âmbito do fórum, discussões com a Secretaria de Estado de Educação sobre a identificação das crianças e adolescentes trabalhadores nas escolas, bem como a necessidade de realizar sensibilizações com os professores, uma vez que estes se posicionavam a favor do trabalho de crianças e adolescentes, por desconhecer as implicações da execução de trabalho de forma precoce, e também sugeria a participação das famílias no ambiente escolar, sobretudo em discussões sobre o ECA, e a inserção do tema dos direitos das crianças nas escolas. Acrescia a essas dificuldades, o fato de que os operadores de direito capacitados acabavam saindo das instituições de origem, devido à alta rotatividade dos trabalhadores nas políticas sociais, o que fazia com que não aplicassem os conhecimentos obtidos nas capacitações nas ações; como também que a inserção de adolescentes nos programas de aprendizagem era dificultada pelo baixo nível de escolaridade destes, o que fazia com que não fossem aprovados nas provas de seleção, elaboradas com base nas exigências das empresas que recebiam os adolescentes para as atividades de trabalho.

O que podemos perceber dessas ações do Projeto Catavento é que foi uma iniciativa de órgãos internacionais, ONGs, órgãos de defesa dos direitos das crianças e adolescentes com a finalidade de sensibilizar as políticas sociais, sobretudo nos municípios participantes, para que assumissem ações de enfrentamento ao trabalho precoce. Contudo, no andamento das ações, percebe-se que um dos grandes entraves na sua implementação e sucesso é a falta de infraestrutura das políticas sociais: seja na precarização dos vínculos dos trabalhadores, o que prejudicava os resultados do investimento na capacitação; ou mesmo na não garantia da escolarização dessas crianças e adolescentes que lhes permitissem a formação profissional; na ausência da educação nas discussões acerca do enfrentamento ao trabalho precoce e mesmo da defesa do trabalho precoce no âmbito da educação. Todas essas dificuldades impediam que os impactos das ações do projeto fossem mais amplas e tivessem continuidade, já que as gestões públicas não as assumiam.

Dentro da grande categoria Controle Social, foram identificadas as ações em que o FEPETI realizava cobranças de ações governamentais no sentido da implantação, adequação e monitoramento das políticas de enfrentamento ao trabalho infantil, como também de monitoramento de planos e fundos.

O FEPETI colaborou com ações de acompanhamento na implementação de programas sociais como o PETI e outros em alguns municípios, e servia de espaço no qual se articulavam ações interinstitucionais no sentido de cobrar as ações. Assim, articulava instituições integrantes do Fórum, como a PRT, para enviar documentos cobrando explicações dos municípios sobre as situações denunciadas no âmbito do Fórum. Nas atas foi encontrado também que o Fórum realizava reivindicações aos municípios e ao governo do estado no sentido de realizar capacitações tanto das comissões municipais de erradicação do trabalho infantil, quanto de monitores do PETI; realizava-se também o monitoramento das ações do PETI, sobretudo na capital João Pessoa, articulando-se com a comissão municipal para discutir os

problemas na execução do programa. Também realizava acompanhamento, monitoramento e discussões sobre o repasse de recursos para a execução do PETI no estado da Paraíba, realizando reuniões com a Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social no sentido de cobrar recursos para a execução do PETI, bem como acompanhava situações de atraso no pagamento das bolsas, sobretudo decorrente da falta de prestação de contas por parte dos municípios.

O Fórum realizou articulações com órgãos de defesa de direitos como o Ministério Público Estadual e o Ministério Público Federal, para cobrar a constituição nos municípios dos conselhos tutelares e conselhos de direito, e repassava denúncias sobre fiscalização de suas ações e capacitação, bem como do papel destes no enfrentamento ao trabalho precoce. Também realizou articulações para discutir a situação e monitoramento dos Fundos Estadual e Municipais da Infância e Adolescência, em articulação com o Ministério Público do Trabalho (MPT), os conselhos estaduais e municipais de direitos.

Nas discussões, o Fórum buscava ações de fortalecimento da política de educação no enfrentamento ao trabalho precoce, tanto no sentido de cobrar sua participação no âmbito do FEPETI, já que não compareciam às reuniões, quanto de acompanhar situações nos municípios de escolas sem funcionamento, e mesmo de participar das discussões nas conferências sobre trabalho infantil sobre a necessidade imperiosa do fortalecimento da educação para o enfrentamento ao trabalho precoce.

Dentro das ações de controle social, o Fórum também realizava ações de incidência política junto à Câmara de Vereadores de João Pessoa e à Assembleia Legislativa, no sentido de levantar a discussão sobre a situação de crianças e adolescentes trabalhadores no estado, e de cobrar dos políticos medidas legislativas a fim de garantir os direitos das crianças e adolescentes. Essas ações se davam tanto como iniciativas locais, como em articulação com o FNPETI, que solicitava aos fóruns estaduais articulações com os candidatos às prefeituras para assinatura de termos de compromisso nos quais se propõem a cumprir determinações do ECA,

bem como nas situações em que solicitavam articulação dos fóruns estaduais com os deputados estaduais, a fim de barrar projetos de lei versando sobre a redução da idade de admissão ao trabalho, que tramitavam na Câmara Federal.

Nas atas aparecem também ações de controle social do FEPETI no sentido de cobrar a elaboração do Plano Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil. O processo de sua elaboração, como já apresentado, já era parte dos debates dentro do Fórum e do Projeto Catavento. Contudo, sua elaboração não teve continuidade naquele momento. Os motivos para tal se referiam à dificuldade de as instituições de controle social assumirem a frente da condução desse processo de elaboração do plano, sendo que, após os primeiros debates no âmbito do Projeto Catavento, o Fórum de Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA) havia ficado com a atribuição de executar as ações. Ocorreu também que o Fórum DCA passou por dificuldades internas que fizeram com que deixasse o processo de elaboração. Em seguida, o FEPETI tentou várias interlocuções com o CEDCA e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano (SEDH), para que estas assumissem a condução da construção do plano, visto que essa não era uma função desse Fórum, mas já era previsto no ECA que a condução da formulação de políticas estaria a cargo dos conselhos. Apenas em 2012 efetivamente se iniciam as ações de elaboração do plano, levadas a cabo pelo CEDCA e SEDH, com a realização de 5 seminários nos municípios de Itaporanga, João Pessoa, Campina Grande, Catolé do Rocha e Patos, agregando municípios das regiões em que se situavam estes municípios. Por fim, o Plano foi lançado em 2015, após 9 anos do início dos debates no âmbito do Fórum.

Na mesma direção, o FEPETI também mobilizou o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de João Pessoa para a elaboração do Plano Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente. O início dessa mobilização se deu no ano de 2007, com o CMDCA assumindo a organização da construção

do plano, e sendo constituída uma comissão para a elaboração do mesmo. Contudo nos anos seguintes o CMDCA se recusa a incluir nas suas reuniões ordinárias a pauta da elaboração do plano, e não respondia aos ofícios do Fórum enviados solicitando informações sobre a sua elaboração, o que fez com que o FEPETI enviasse ofícios à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social solicitando providências. Apesar das cobranças do Fórum, a elaboração do plano só foi retomada em 2011, com a realização de seminário para sua elaboração, e o plano foi publicado em 2012, após 5 anos.

O que podemos analisar dessas ações é que o FEPETI realizava várias medidas no sentido de responsabilizar os órgãos públicos para o cumprimento das políticas sociais, o que é de sua incumbência dentro da política de proteção à criança e ao adolescente. Para tal, buscava atuar em várias frentes: no monitoramento de programas, na implementação de instituições de defesa de direitos, na cobrança por ações legislativas e acompanhamento de planos. Destacam-se aqui os momentos de discussão sobre a necessidade da melhoria da qualidade e participação das políticas educacionais no enfrentamento ao trabalho precoce, ao acompanhar as situações de não garantia dos direitos educacionais de crianças e adolescentes. Contudo, apesar das tentativas realizadas, não aparecem nos documentos registros de participação efetiva das secretarias de educação nas discussões e ações do Fórum no enfrentamento ao trabalho precoce. Outro fator importante se refere às cobranças e ações do Fórum para a elaboração e implementação dos planos de erradicação do trabalho infantil, que se prolongou por anos, claramente por motivos de desinteresse político dos conselhos e das secretarias. Em muitos momentos os órgãos responsáveis pela formulação das políticas desejavam que o FEPETI assumisse a elaboração dos planos, o que mostra uma fragilidade desses órgãos e uma tentativa de desresponsabilização ante as suas funções dentro da política de enfrentamento ao trabalho precoce. Assim, fica patente o desinteresse e omissão das instituições da política social em formular e garantir os direitos das crianças e adolescentes, bem como o descaso de outras

instâncias de controle social como os conselhos no cumprimento de suas funções de deliberação e monitoramento de políticas.

Na grande categoria Ações para inserção de jovens egressos do PETI na aprendizagem, foram reunidas as informações sobre as ações desenvolvidas pelo Fórum que provocavam articulações e ações que culminaram na inserção de jovens egressos nos programas de aprendizagem.³⁸ A questão da necessidade de realizar uma formação profissional para os adolescentes que eram desligados do PETI, de forma que não se inserissem no mercado de trabalho de forma desqualificada, era discutida pelo FEPETI já no ano de 2001, sendo esse debate retomado ainda no âmbito do Projeto Catavento. Contudo, naquele momento se observou que os adolescentes que eram egressos do PETI não conseguiam ser aprovados nas provas de seleção realizadas pelas instituições de formação profissional, visto sua baixa escolaridade. Além disso, muitos cursos exigiam que o aluno tivesse cursado pelo menos o 9º ano do Ensino Fundamental, e a maioria dos aprovados cursavam o Ensino Médio.

Assim, em 2008, o FEPETI articulou a elaboração coletiva de um projeto de curso de aprendizagem que atendesse a esse público e que exigisse um nível de escolaridade menor, que contou com a participação do Serviço de Aprendizagem Industrial (SENAI), que ministraria os cursos de aprendizagem, e a UFPB, por sua vez, propôs-se também a realizar uma preparação dos adolescentes para a prova de acesso aos programas de aprendizagem, contando com a colaboração de alunos estagiários da universidade. Em seguida, foram realizadas reuniões com a Prefeitura Municipal de João Pessoa para firmar os termos do programa e as contrapartidas.

³⁸ Os programas de aprendizagem dizem respeito a programas desenvolvidos por instituições de formação profissional em parceria com empresas, que são obrigadas a contratar uma cota de aprendizes, a partir da ação fiscal das Superintendências do Trabalho, de acordo com critérios específicos. Seus objetivos, dentre outros, são garantir a formação profissional a adolescentes, aliada a uma prática da formação recebida nas empresas, bem como proporcionar uma primeira experiência profissional. O adolescente recebe salário proporcional aos das horas trabalhadas, e tem garantido registro em Carteira de Trabalho e férias. Nesses programas a formação profissional é de 4 horas diárias com uma parte prática nas empresas, de no máximo mais 4 horas diárias. A formação é desenvolvida por instituições de formação profissional, como as do Serviços Nacionais de Aprendizagem Industrial (SENAI), Comercial (SENAC), de Transportes (SENAT) – chamadas de sistema S – ou por ONGs ou instituições filantrópicas. Os adolescentes inseridos devem estar cursando ou ter concluído o Ensino Fundamental.

A primeira experiência com a primeira turma do curso foi realizada em 2009, em parceria com o SENAI e SENAT. Em 2010 o FEPETI levou o programa para discussão com o CMDCA, no qual expôs a avaliação feita acerca das ações do programa, na qual foi relatado pelos adolescentes e a coordenação pedagógica do curso que os alunos tinham tido um bom desempenho no curso, e a maioria havia sido contratada pelas empresas. Ante a avaliação positiva, foi solicitado ao SENAI uma ampliação do programa, o que foi aceito. Para que o programa, que foi denominado de “Projeto Integrado de Aprendizagem Profissional”, tivesse continuidade, foi realizada uma avaliação junto às instituições de formação, de forma a discutir a ampliação do projeto. Nesse sentido, foi realizada também uma reunião pelo FEPETI com as empresas do comércio a fim de sensibilizá-las para a adesão ao projeto. Posteriormente, o projeto foi estendido a familiares das crianças e adolescentes do PETI, e novas turmas foram abertas nos anos seguintes, com novos cursos ofertados, com a inserção dos adolescentes em parceria com a SEDES, que mobilizava os participantes e à qual foi solicitada contrapartida de transporte para os alunos e pagamento aos estagiários da UFPB; ante a falta de recursos, só foi garantido o transporte, e seria realizada consulta sobre a Secretaria Municipal de Educação disponibilizar os educadores. Nesse momento, o projeto passou por dificuldades operacionais como falta de transporte, espaço físico, falta de preparação e acompanhamento dos educadores da UFPB.

Apesar dos avanços, a discussão no interior do FEPETI se deu no sentido de que o Projeto Integrado era uma medida paliativa, e que o real problema era o não acesso aos programas de aprendizagem pela precarização da educação, o que provocava exclusão de adolescentes e familiares desses programas. Diante disso, foi debatida a necessidade de a educação participar dos debates no âmbito do Fórum, no sentido de assumir a educação como direito das pessoas e responsabilidade do Estado e seu papel no enfrentamento ao trabalho precoce, o que gerou a proposta de realização de reunião ampliada com as políticas de educação.

Nos anos seguintes o projeto continua a ser executado, contando com novas instituições formadoras, como o Centro de Integração Empresa Escola (CIEE), e contrapartida da SEDES com material didático, alimentação e pagamento de estagiários da UFPB. Há uma discussão para que se leve ao CMDCA a proposta de o projeto integrado se tornar uma política pública, e também de o projeto ser levado a outros municípios que possuem programas de aprendizagem. O projeto, então, em João Pessoa, iniciou-se em 2009 e até o ano limite da pesquisa, em 2015, prosseguia com suas atividades.

O que as ações de inserção de adolescentes em programas de formação profissional e, mais especificamente, as ações do Projeto Integrado mostraram, é que a ação interinstitucional pode ser um caminho para a viabilização de ações de capacitação de jovens para a inserção no mercado de trabalho, que, apesar das dificuldades, apresentam resultados positivos. Contraditoriamente, a própria realização deste projeto pelo Fórum com as parcerias mostra que ao não assumir essa ação do direito à formação para o trabalho, o Estado se desresponsabiliza das suas funções, que acabam sendo assumidas parcialmente pelas instituições da sociedade civil. O envolvimento das instituições do Estado só se dá após muitas tentativas do Fórum para seu envolvimento, e mesmo assim, participam com ações de contrapartida, ao invés de assumir a frente ou integralmente as ações, como preconiza a política da Assistência Social, o que revela o caráter das políticas sociais dentro do contexto neoliberal vigente. Ao mesmo tempo, o projeto também evidenciou as falhas da política educacional na garantia dos direitos de escolarização dos adolescentes, ao não conseguir lhes garantir o mínimo de conhecimento que permitisse sua inserção nos programas de formação. Assim, o projeto se caracteriza como uma tentativa de correção de um problema que é anterior e mais profundo dentro das políticas sociais: a ineficácia da educação em garantir sua função social de formação e transmissão dos conhecimentos construídos pela sociedade. A existência do projeto integrado se reveste de contradições: traz benefícios para os adolescentes contemplados, mas ao mesmo tempo

substitui, enfraquece e assume o papel que deveria ser do Estado na execução das políticas sociais, dificultando a luta pela responsabilização dessa instância, como já nos alertava Montañó e Duriguetto (2011) acerca do papel dos movimentos sociais junto às políticas sociais do Estado.

Nos documentos também foram encontradas ações de Articulação de mapeamentos e recebimento de denúncias de trabalho precoce, nos quais o FEPETI organizava ações junto às instituições, ações de diagnóstico e recebia várias denúncias institucionais de trabalho precoce em municípios do estado da Paraíba.

As ações de mapeamento ocorreram principalmente entre os anos 2001 e 2004, onde o Fórum designou dentre seus membros uma comissão para se articular com instituições como a PRT, DRT, MPE, Conselhos Tutelares, Secretaria de Estado de Educação, prefeituras municipais e ONGs, a fim de realizar mapeamentos das crianças e adolescentes trabalhadores e atividades nas quais estavam inseridos. A principal finalidade desses mapeamentos era fornecer ao Fórum informações para que as medidas cabíveis fossem reivindicadas às instituições do Estado, principalmente no sentido da retirada das crianças e adolescentes do trabalho precoce e sua inserção em programas sociais, bem como a inserção de suas famílias, além da garantia da escolarização dos egressos do trabalho precoce. Assim, os dados obtidos eram enviados ao Fórum, organizados, e assim permitiam que as instâncias públicas fossem responsabilizadas através dos integrantes das instituições membros do Fórum. O FEPETI também recebia várias denúncias de situações de trabalho precoce em vários municípios do estado, que eram trazidas pelos membros do Fórum às reuniões ordinárias. As situações envolviam denúncias de trabalho precoce nas ruas, lixões, trabalho doméstico, na pesca, na fabricação de redes, e mesmo a exploração do trabalho precoce em ONGs que realizavam ações de formação para crianças e adolescentes, com financiamento de projetos sociais resultados de campanhas de mobilização nacional. Assim, o Fórum servia também como espaço de

articulação de ações ante as situações de violações de direitos, e a responsabilização dos órgãos que deveriam atuar na promoção dos direitos das crianças e adolescentes.

Podemos analisar que além de um espaço de articulação institucional, o Fórum também assume o papel de espaço de acolhimento de denúncias e de responsabilização pelas políticas públicas. Percebe-se que os membros e participantes das reuniões percebiam o FEPETI como espaço legítimo para articulação e responsabilização, no qual as denúncias e situações encontradas seriam averiguadas e que o Fórum desencadearia ações no sentido de tentativa de sua solução ante os órgãos responsáveis.

Nas atas foram encontradas ações de interiorização do FEPETI. As ações surgem da necessidade de levar as discussões e ações de controle social realizadas pelo Fórum para outros municípios do estado, de forma a estar mais próximo das demandas dos municípios, e também tinham o objetivo de estimular a criação de Fóruns Municipais de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. A discussão da interiorização começa no ano de 2010, estendendo-se pelo ano de 2011 e tendo sua implementação em 2012.

O projeto de interiorização, que foi intitulado “Interiorizando ações para Garantir Direitos”, foi realizado em oito municípios do estado, que funcionaram como polo centralizador para atendimento aos demais municípios: João Pessoa, Patos, Campina Grande, Picuí, Sousa, Monteiro, Cajazeiras e Guarabira. As ações foram resultado de parceria entre o Portal Criança PB, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano, *Association de Solidarité Internationale* (ESSOR) e prefeituras dos municípios participantes. As ações consistiram em transmissões das reuniões ordinárias do FEPETI via *web*, e oito reuniões de trabalho nos municípios polo.

Nas atas foram identificadas também mobilizações para a Criação do Instituto Paraibano de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (IPPETI). As discussões para a criação do instituto se iniciam em 2015, com a finalidade de garantir uma personalidade jurídica para o

fórum, para a captação de recursos para desenvolver ações de enfrentamento ao trabalho precoce no estado.

Esta ação mostra que, ante a lacuna deixada pelo Estado na realização das ações de enfrentamento ao trabalho precoce, instituições da sociedade civil como o FEPETI acabam tentando suprir essa ausência estatal com ações voluntárias e recursos vindos da iniciativa privada ou mesmo estatais, mas sem se constituir em ações continuadas e da responsabilidade pública e estatal. Da mesma forma que ocorreu com o Projeto Integrado de Aprendizagem Profissional acima apresentado, ainda que as ações desenvolvidas por este instituto possam trazer bons resultados na vida das crianças e adolescentes trabalhadores, podem substituir o Estado nas suas responsabilidades, enfraquecendo a luta pela garantia de direitos de crianças e adolescentes, ante um Estado neoliberal que a todo tempo procura se eximir de seu papel.

Também foram encontradas nas atas do FEPETI discussões sobre mudanças nas políticas de enfrentamento ao trabalho precoce. As mudanças destacadas nas discussões foram sobretudo sobre a integração entre PETI e Programa Bolsa Família, e a mudança de PETI para Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Os debates revelaram que a experiência nos municípios do estado indicava que a integração entre os dois programas apresentava diversos problemas, sendo o mais grave e visível o retorno das crianças e adolescentes ao trabalho e evasão desses da jornada ampliada. Diante desta situação, foram realizadas reuniões com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano, coordenações e comissões do PETI municipais e estaduais para discutir e buscar soluções para a questão. Aparece nas atas do FEPETI que em reunião do FNPETI, o qual levou as críticas dos Fóruns Estaduais à integração entre PETI e Bolsa Família, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos não concordou com a avaliação do FNPETI sobre a integração, enquanto que estado e coordenação do PETI estavam em luta constante para que as crianças e adolescentes retornassem às atividades. Além disso, havia indicações que a evasão das crianças e

adolescentes do PETI se devia à perda financeira das famílias ocorrida com a integração entre os dois programas. Houve também registros de reuniões com SEDH para tentar soluções para a questão.

Outra mudança na política que foi alvo de debates no FEPETI foi a extinção da jornada ampliada do PETI e sua substituição pelo Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Realizada em 2013, essa mudança na política gerou debates, uma vez que se extinguiu as coordenações municipais do PETI em todos os municípios, e foram substituídas por coordenações do PETI (que passaram a se chamar Estratégia do Programa de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil) apenas nos municípios que registraram aumento do trabalho precoce entre os Censos de 2000 e 2010. Na Paraíba, os municípios que foram contemplados foram: Araruna, Areia, Aroeiras, Bayeux, Boqueirão, Cacimba de Dentro, Cajazeiras, Campina Grande, Cuité, Esperança, João Pessoa, Juazeirinho, Lagoa Seca, Patos, Queimadas, Santa Rita, São Bento, Sapé e Sousa, sendo que o funcionamento dependia da adesão dos municípios, que receberia um técnico para articular ações e gerir recursos. As crianças e adolescentes trabalhadores seriam identificadas pela Proteção Social Especial e atendidas pelo SCFV, dentro da Proteção Social Básica, nos CRAS.

Os debates no âmbito do FEPETI concluíram que o reordenamento da política acima delineado extinguiu o PETI enquanto política específica voltada ao enfrentamento do trabalho precoce, e indicava uma precarização dos serviços, em um momento em que aumentam os índices de trabalho infantil no país. Houve vários questionamentos às equipes da SEDH que participaram das reuniões do Fórum sobre como o SCFV enfrentava o trabalho precoce.

Esses questionamentos saíram como encaminhamentos para discussão no Encontro Intersetorial das Ações Estratégicas do PETI, evento nacional, somadas a outras como questões sobre a integralidade das ações entre as políticas de saúde, assistência social e educação previstas nas resoluções de reordenamento; a relação entre políticas de educação e erradicação

do trabalho infantil, o que muda no atendimento às crianças e adolescentes trabalhadores e egressos do trabalho, dentre outras questões. Há também uma discussão na direção em que o enfrentamento ao trabalho infantil deveria estar junto à política educacional, já que naquele momento a previsão era para que todas as escolas fossem de tempo integral no ano de 2015. Contudo, o evento não discutiu as ações do reordenamento e sim realizou um chamamento ao Sistema de Garantia de Direitos para o enfrentamento ao trabalho precoce, enquanto que as formações seriam realizadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social de forma regional com os SCFV locais. Por fim, os debates no âmbito do Fórum evidenciam que não se visualiza o enfrentamento ao trabalho precoce dentro das ações do SCFV.

Pode-se observar que as mudanças na política de enfrentamento ao trabalho precoce foram realizadas de forma centralizada em âmbito federal, sem consulta a estados e municípios, e sem considerar as realidades vivenciadas a partir de então: evasão das crianças e adolescentes trabalhadoras das atividades socioeducativas, perda de renda das famílias, extinção da especificidade do PETI no enfrentamento da questão do trabalho precoce, precarização das políticas, a não efetivação da educação em tempo integral. Percebe-se assim que o Estado brasileiro adota em sua integralidade a cartilha das políticas sociais no neoliberalismo: redução, fragmentação, corte de recursos, extinção de programas, focalização cada vez maior, negação de direitos. Cabe ressaltar que as ações da política da educação previstas não foram efetivadas, revelando que a retração das políticas sociais se deu em todos os setores. O FEPETI reivindicou por várias vezes a participação da política educacional dentro dos debates no interior do fórum, uma vez que cada vez mais as ações no estado indicavam que era necessário um envolvimento das políticas educacionais no enfrentamento ao trabalho precoce. Contudo, assim como foi encontrado nos dados advindos da SRTE-PB, não se visualiza nos documentos ações da política educacional no sentido de tomar medidas a partir da situação do trabalho precoce no Estado, nem no âmbito das ações de prevenção, muito menos no âmbito do controle social.

Por fim, os dados mostram que o FEPETI investiu na mobilização social e articulação política das instituições governamentais e da sociedade civil. Através dessas ações, conseguiu produzir impactos na mobilização da rede de proteção à criança e ao adolescente, no sentido de visibilizar a questão do trabalho precoce. O Fórum tem uma importância política dentro das ações de enfrentamento no estado da Paraíba, servindo de referência para as demais instituições da rede de proteção, de espaço de discussão e de controle social.

Ao mesmo tempo, ao executar ações e programas de atendimento, prova que essas ações são possíveis de serem realizadas dentro do estado, a partir da articulação e parceria interinstitucional. Todavia, ao assumir essa execução, não conseguiu fazer com que o Estado assumisse integralmente essas ações, de modo que se tornassem políticas sociais, uma vez que no contexto capitalista neoliberal a tônica estatal é a desresponsabilização e delegação da proteção social à sociedade civil.

Capítulo 5:

Política educacional e trabalho precoce: marcos legais

Estudo III – Análise da legislação educacional em nível federal

Este estudo tem como objetivo contribuir para responder ao segundo objetivo específico desta tese, a saber, analisar que ações dentro da política educacional se relacionam com o enfrentamento ao trabalho precoce. Para tal, fez-se uma pesquisa documental a partir do levantamento e análise da legislação federal emitida pelo Ministério da Educação entre os anos de 1996 e 2015. O ano de 1996 se justifica por ser o ano da promulgação da LDB, que estabelece as bases para organização da educação no país, e o ano de 2015 como ano limite se justifica pelo fato de que, a partir desse ano, mudanças políticas e sociais afetaram a configuração política do Governo Federal, o que trouxe implicações e alterações para as políticas sociais e suas formas de gestão que ainda estão por ser dimensionadas e avaliadas.

Lócus e procedimentos

A pesquisa foi realizada no *site* de legislações do Governo Federal que reúne todas as legislações federais emitidas no país (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>). Para tal, foi realizado o acesso ao *site*, e a partir do termo de pesquisa “educação”, foram levantadas as legislações que possuíam este termo em seu texto. A partir daí, procedeu-se à leitura das ementas dos documentos, e selecionaram-se aqueles que tratavam ou previam políticas, programas e ações educacionais que favoreciam a entrada e permanência das crianças e adolescentes nas escolas, e que, indiretamente, articulavam-se com o enfrentamento ao trabalho precoce, uma vez que regulamentavam ações de alimentação, transporte, formação para direitos etc., que dão suporte para que as crianças de famílias empobrecidas possam frequentar a escola, além de sensibilizar e promover discussões sobre a temática dos direitos das crianças e adolescentes. Nesse primeiro levantamento se obtiveram 1.442 documentos que possuíam o

termo “educação” em seu texto. Dentre essas legislações, 46 traziam informações relevantes sobre as ações e os programas suplementares.

Após esse primeiro levantamento, e como forma de obter um quantitativo maior de legislações sobre programas e ações, foi realizado também um levantamento no *site* do Ministério de Educação e Cultura (MEC) sobre os programas suplementares que eram executados pela educação para o Ensino Fundamental, e a partir daí se procedeu a uma busca com o nome do programa encontrado adicionando-se o termo “legislação”, de forma que ainda foram encontradas algumas leis adicionais já revogadas sobre os programas referidos no *site* do MEC, mas que eram de interesse neste trabalho pelo seu caráter histórico, ao revelar como se configuraram os programas anteriormente.

Dos documentos buscados na página do Google, a partir dos programas encontrados no *site* do MEC, obtiveram-se mais 11 documentos, dentre os quais 7 traziam informações relevantes sobre os programas e ações. Ao fim, analisou-se um total de 53 legislações emitidas pelo governo federal, que tratavam destas ações e programas que se relacionavam com o enfrentamento ao trabalho precoce no âmbito da educação. Uma tabela com as legislações listadas por programas e ações pode ser visualizada no Anexo 3.

Análise dos dados

As legislações selecionadas foram inseridas no *software* MAXQDA e se procedeu a uma Análise de Conteúdo Temática, utilizando-se dos mesmos procedimentos analíticos já descritos no estudo I.

Resultados

Abaixo, na tabela 5, estão descritas as legislações utilizadas, organizadas pelas categorias e programas a que se referem:

Tabela 5

Discriminação das legislações do Estudo III por categorias

Categoria			Legislação
Políticas educacionais e ações suplementares			- Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases) - Lei nº.10.172/2001 (Plano Nacional de Educação 2001-2010) - Lei nº.10.219/2001 - Medida Provisória nº.2.140/2001 - Lei nº 11.114/2005 - Lei nº 11.274/2006 - Decreto nº 6.094/2007 (Plano de Metas Todos pela Educação) - Lei nº 11.525/2007 - Emenda Constitucional nº 59/2009 - Decreto nº 7.352/2010
Programas Educacionais Suplementares	Programas de Transporte Escolar	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)	- Medida Provisória nº 173/2004 - Lei nº.10.880/2004 - Lei nº.11.497/2009
		Programa Caminhos da Escola	- Decreto nº.6.768/2009 - Resolução nº.40/2010
	Programas de Transferência de Renda + atividades de contraturno escolar	Programa Renda Mínima (PGRM)	- Decreto nº 3117/99 - Medida Provisória nº.1.979-25/2000 - Medida Provisória nº.1.979-26/2000 - Medida Provisória nº.2.100-27/2000 - Medida Provisória nº.2.100-29/2001 - Medida Provisória nº.2.100-31/2001 - Medida Provisória nº.2.100-32/2001 - Lei nº 9533/2007
		Programa Bolsa Escola	- Medida Provisória nº. 2.140/2001 - Lei nº.10.219/2001 - Decreto nº.3.823/2001 - Decreto nº. 4.313/2002
		Programa Bolsa Família (PBF)	- Medida Provisória nº. 132/2003 - Lei nº.10.836/2004
	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)		- Medida Provisória nº.1.784/1998 - Medida Provisória nº.1.784-1/1999 - Medida Provisória nº. 1.784-2/1999 - Medida Provisória nº.1.853-7/1999 - Medida Provisória nº.1.979-14-1/2000 - Medida Provisória nº.1.979-25/ 2000 - Medida Provisória v1.979-26/ 2000 - Medida Provisória nº. 2.100-27/ 2000 - Medida Provisória nº.2.100-29/ 2001 - Medida Provisória nº.2.100-31/ 2001 - Medida Provisória nº.2.100-32/ 2001 - Medida Provisória nº.2.178-36/ 2001 - Lei nº.11.497/2009
	Programas do Livro	Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)	- Decreto nº. 7.084/2010
		Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE)	- Decreto nº. 7.084/2010 - Lei nº 12.244/2010
	Projeto Alvorada		- Decreto nº. 3.769/2001
	Programa Mais Educação		- Portaria Normativa Interministerial nº. 20/2007 - Decreto nº. 7.083/2010
	Programa Saúde na Escola		- Decreto nº. 6.286/2007
	Programas de Formação de Professores	Programa Gestar	- Resolução nº. 35/2009
		Pró-letramento	- Resolução nº.48/2006 - Resolução CD/ FNDE nº. 33/2009
		Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)	- Portaria nº.867/2012
		Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO)	- Decreto nº. 6.300/2007

A partir da legislação levantada, foi possível destacar as ações e programas a partir das duas grandes categorias: Políticas educacionais e ações suplementares e Programas educacionais suplementares. Foi dado maior destaque no texto às legislações que se referiam em seus textos à questão do trabalho precoce diretamente.

Dentro da categoria Políticas educacionais e ações suplementares buscou-se destacar os conteúdos dos documentos que preconizavam ações e concepções dentro da política que iam além do processo estrito de ensino dos conteúdos do currículo escolar, mas que procuravam inserir a educação dentro da discussão maior da proteção social a crianças e adolescentes, e também do enfrentamento ao trabalho precoce.

Nas legislações emergiram conteúdos que tratavam da educação como direito público subjetivo, sendo que o acesso à escola pública deve ocorrer próximo à residência da criança e do adolescente. Outra característica que emerge é a progressiva expansão do atendimento educacional, que passa a ser ampliado para as crianças a partir dos 6 anos, no ano de 2005, bem como a previsão da inserção obrigatória de crianças na Educação Infantil, a partir de 2007, também com o Plano de Metas Todos pela Educação.

É possível fazer uma análise de que a educação como direito e a expansão do atendimento educacional, no contexto do enfrentamento ao trabalho precoce, revestem-se de importância, uma vez que as pesquisas indicam que historicamente um dos motivos da inserção de crianças e adolescentes nas atividades de trabalho tem relação com a falta de equipamentos educacionais ou sua inadequação (Borba, 2010). Além disso, ainda que historicamente a inserção de crianças e adolescentes na faixa dos 5 a 9 anos no trabalho seja reduzida em comparação com a faixa etária dos 10 a 15 anos por exemplo, essa inserção existe e tem se ampliado nos últimos anos.³⁹

³⁹ Segundo matéria da Agência Brasil, publicada em 12 de junho de 2017, desde 2013 os números de crianças trabalhadoras na faixa dos 5 a 9 anos tem aumentado no Brasil. Fonte: Brasil registra aumento de trabalho infantil entre crianças de 5 a 9 anos. *Agência Brasil*, publicado em 12/06/2017. Recuperado de <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-06/brasil-registra-aumento-de-casos-de-trabalho->

Emergiu das legislações como ação a inserção da formação para os direitos das crianças e adolescentes no currículo escolar, como tema transversal, tendo como base o Estatuto da Criança e Adolescente e prevendo material didático que se adeque ao tema. Em seguida, amplia-se essa formação para direitos das crianças e adolescentes e se inclui no currículo o estudo dos direitos humanos, o que mostra a possibilidade de ampliação da discussão dos direitos para além do segmento das crianças e adolescentes. Em 2014, inclui-se também no currículo a questão da discussão nas escolas sobre a prevenção da violência contra crianças e adolescentes.

Podemos analisar que a positivação em lei da discussão sobre o ECA, direitos das crianças e direitos humanos, traz a possibilidade do debate sobre a questão do trabalho precoce nas escolas, enquanto violação de direitos contra as crianças e adolescentes, e abre a possibilidade no espaço escolar do reconhecimento do trabalho precoce enquanto violência e não como formação.

Na legislação também foi encontrada a determinação do acompanhamento da frequência escolar, tanto no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que enfatiza que deve ser observada a frequência do aluno, quanto o acompanhamento dos motivos para a ausência, de forma a evitar a evasão escolar. Em 2001, é incluída a obrigatoriedade da notificação ao Conselho Tutelar, juiz da comarca e Ministério Público, da lista de alunos que apresentem mais de 50% de faltas em relação ao que é previsto por lei.

Podemos analisar que a ênfase no acompanhamento da frequência escolar pode ser uma importante ferramenta no enfrentamento ao trabalho precoce, uma vez que a literatura tem mostrado que o trabalho precoce está relacionado com a evasão, baixa frequência e repetência

[infantil-entre](#) em 25 de abril de 2018. Segundo matéria publicada no *site #carta*, em 2016 o número de crianças trabalhadoras nessa faixa etária era de 30 mil. Fonte: IBGE estima 1 milhão de crianças envolvidas com trabalho infantil. *#carta: ideias em tempo real*, de 29 de novembro de 2017. Recuperado de <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/IBGE-estima-1-milhao-de-criancas-envolvidas-com-trabalho-infantil> em 25 de abril de 2018.

escolar. Sendo uma obrigação das escolas essa notificação da baixa frequência dos alunos aos órgãos de defesa dos direitos das crianças e adolescentes, isso favorece a ação em rede e a prevenção e enfrentamento a violações dos direitos contra crianças e adolescentes, dentre elas o trabalho precoce.

Na legislação também emergiu a educação em tempo integral como um tema relevante dentro das ações educacionais. Destaca-se aqui que, mesmo antes da implantação nas escolas de programas que preconizam atividades no contraturno escolar, já havia a defesa e previsão dessa implantação na LDB de 1996 em seu art. 32, § 2º, com a progressiva ampliação do ensino em tempo integral para o Ensino Fundamental; no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001, e no Plano de Metas Compromisso Educação para Todos, de 2007, a qual estabelecia como metas não apenas atividades de reforço e recuperação escolar no contraturno das aulas regulares, mas também uma ampliação das horas em que a criança e o adolescente ficam sob responsabilidade da escola. No PNE de 2001, a educação em tempo integral aparece não apenas como garantia de educação e desenvolvimento amplo das crianças e adolescentes, mas também como forma de reduzir as desigualdades sociais via educação, e minimizar a situação de pobreza e vulnerabilidade das crianças e adolescentes do país, incluindo aqueles inseridos em atividades de trabalho.

A educação em tempo integral é uma ação que favorece o enfrentamento ao trabalho precoce. Os estudos mostram que quanto maior a quantidade de horas em que a criança está na escola, menor a chance de estar inserida em atividades de trabalho ou mesmo há uma redução das horas dedicadas ao trabalho, sendo dessa forma a ampliação das atividades escolares um fator de proteção contra o trabalho precoce.

No conteúdo dos Planos Nacionais de Educação, destacam-se as concepções educativas e as ações determinadas pelos planos que têm relação com a proteção de crianças e adolescentes e a situação de violação de direitos, sobretudo em relação ao enfrentamento ao trabalho precoce.

No Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001, que previa princípios e metas prioritárias para o período de 2001 a 2011, os objetivos que emergem do documento são a elevação da escolaridade da população, a melhoria da qualidade do ensino, a redução de desigualdades educacionais regionais e a democratização da escola pública. Essa elevação foca sobretudo na garantia do Ensino Fundamental a faixa etária entre 7 e 14 anos, e sobretudo a permanência e conclusão do ensino, visto naquele momento histórico haver uma ampliação do atendimento escolar, mas que ainda não estava acompanhada da redução da evasão escolar e da repetência, sendo este um dos grandes problemas do período.

No plano, atribuem-se as causas dessa grande distorção série-idade, da repetência e da evasão escolar, à situação de pobreza existente nas periferias urbanas e nas áreas rurais. O grande problema não se encontraria na falta de vagas escolares, mas na precariedade do ensino e nas condições de exclusão social. Conclui-se assim que “programas paralelos de assistência a famílias são fundamentais para o acesso à escola e a permanência nela, da população muito pobre, que depende, para sua subsistência, do trabalho infantil” (Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001).

Além disso, a questão dos programas suplementares em educação e da garantia da oferta escolar e educacional é inserida no PNE como parte da rede de proteção social a crianças e adolescentes, ampliando as funções da educação para além do processo ensino-aprendizagem, mas inserindo-a no corpo maior da proteção integral à criança e ao adolescente previstos na Constituição de 1998:

Na maioria das situações, o fato de ainda haver crianças fora da escola não tem como causa determinante o déficit de vagas, está relacionado à precariedade do ensino e às condições de exclusão e marginalidade social em que vivem segmentos da população brasileira. Não basta, portanto, abrir vagas. Programas paralelos de assistência a famílias

são fundamentais para o acesso à escola e a permanência nela, da população muito pobre, que depende, para sua subsistência, do trabalho infantil.

(...) Há que se combinar, em primeiro lugar, as ações para tanto com aquelas dirigidas ao combate do trabalho infantil. É fundamental fortalecer a educação como um dos alicerces da rede de proteção social (...). As políticas que associam a renda mínima à educação, adotadas em alguns Estados e Municípios, por iniciativa própria ou com apoio da União, a partir da Lei nº 9533/97, ou, ainda, diretamente pela União em áreas em que as crianças se encontrem em situação de risco, têm-se revelado instrumentos eficazes de melhoria da qualidade de ensino, reduzindo a repetência e a evasão (Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, grifo nosso).

Portanto, podemos analisar que, expressamente naquele momento, a situação de pobreza das famílias e o trabalho precoce são fatores graves, que constituíam preocupação no período e que tinham grande impacto na escolaridade das crianças e adolescentes. Como saída para essa situação, os programas de assistência às famílias e os programas suplementares dentro do contexto escolar são vistos como imprescindíveis para a frequência e aproveitamento escolar das crianças, ao fornecer os suprimentos, alimentação, material e vestuário adequado para que as crianças frequentem o espaço escolar, sem os quais as famílias não teriam condições de subsistência nem de custear os gastos escolares dos próprios filhos.

No PNE 2014, que prevê metas e ações educacionais prioritárias para os anos de 2014-2024, a questão do enfrentamento direto à pobreza e à exclusão social, e consequentemente do enfrentamento ao trabalho precoce, aparecem de forma menos acentuada que no PNE anterior. A melhoria dos índices de inserção educacional e universalização da educação parecem ter impacto na formulação das ações prioritárias dentro desse plano, cujas ações se voltam mais para o fortalecimento das redes de atendimento da criança e do adolescente, inserindo a política

educacional em ação articulada com outras políticas sociais, como a saúde, assistência social, trabalho, órgãos de proteção à infância etc.

Há uma ênfase no acompanhamento e reinserção educacional de alunos em situação de evasão escolar, preconizando a vigilância social, bem como o acompanhamento do aproveitamento escolar de crianças e adolescentes oriundos de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda, de forma a prevenir situações de violência escolar e violações de direitos das crianças e adolescentes. Essas ações de proteção social e apoio social são estendidas também às famílias das crianças e adolescentes, sendo previstas ações articuladas entre as políticas também no acompanhamento socioassistencial das famílias em situação de vulnerabilidade, de forma a favorecer o aproveitamento escolar dos estudantes.

Percebeu-se uma ênfase maior do que no PNE anterior na efetivação e ampliação da educação em tempo integral, inclusive com a previsão de atendimento nessa forma de organização escolar de 50% das escolas públicas até o fim do período de vigência do PNE. Há uma recorrente ênfase também da educação em tempo integral nas escolas como forma de prevenção e proteção das crianças e adolescentes de situações de violação de direitos e violência, dentre elas a situação de trabalho precoce. Para tal, são previstas a adequação das estruturas físicas das escolas e a construção de novas, de forma a atender às necessidades das escolas em tempo integral, um maior investimento na formação de professores e outros agentes educadores, e também um reforço nos programas de suplementação escolar, garantindo a boa execução das atividades.

Outra ação que tem forte ênfase no PNE 2014 é alfabetização de crianças até os 3 primeiros anos do Ensino Fundamental. Essa preocupação decorre do fato de que a universalização da inserção escolar das crianças e adolescentes no Ensino Fundamental não veio atrelada à universalização da qualidade do ensino, com o grande contingente de crianças terminando o Ensino Fundamental sem aquisição da leitura e escrita. Ante esse quadro, há uma

forte presença no plano de previsão de ações voltadas à formação de professores, ao acompanhamento individualizado das crianças em sua aprendizagem e da aquisição de ferramentas que favoreçam a aquisição da linguagem, inclusive com recorrentes citações à inclusão digital das crianças e professores e uso das tecnologias educacionais como suporte para os processos de ensino-aprendizagem.

Outra forte preocupação no PNE 2014 é a melhoria da educação do campo, com previsão da ampliação do número de escolas rurais e da adaptação dos conteúdos escolares às necessidades e realidades das populações do campo. Há também em vários trechos do plano a previsão de melhoria do transporte escolar, fundamental nas zonas rurais, o fim das classes únicas e a formação específica de professores para atuarem nessas realidades, de forma a se aproximar do contexto social do campo e das suas reais prioridades educacionais.

Percebe-se, ao analisar os documentos, que a redução dos índices de trabalho precoce ao longo dos anos 2000, aliada a uma certa melhoria nas condições de vida das famílias, teve impacto na centralidade da preocupação com a problemática nos planos educacionais. Essa realidade, bem mais presente no contexto do PNE de 2001 do que o de 2014, faz com que naquele plano as ações de transferência de renda, assistenciais e de programas suplementares fossem mais visibilizadas no que no PNE 2014, que passa a focar na articulação das políticas públicas, na vigilância social e no apoio às famílias. A questão da qualidade da educação marca forte presença no PNE 2014, visto ser ainda uma das maiores problemáticas concernentes à questão educacional pública no país. Aparece com ainda maior ênfase a preocupação com a educação em tempo integral, como forma de prevenir e enfrentar situações de violação de direitos das crianças, além de garantir no espaço escolar o suprimento de algumas necessidades básicas das crianças e adolescentes.

Outra ação que foi identificada nos documentos foi a Política Nacional de Educação do Campo, que visava reduzir as disparidades históricas no que concerne ao atendimento e

qualidade das escolas do campo. Para tal, foram previstas ações que consistiam sobretudo na ampliação da quantidade de escolas e vagas, da redução do analfabetismo, através do Programa Alfabetização Solidária, da formação de professores específica para a realidade do campo, do equipamento das escolas, fornecimento de material didático e transporte, alimentação, e da adequação dos currículos e do funcionamento das escolas adequado às realidades do campo, e dos movimentos da produção agrícola.

A ênfase na educação do campo pode ser um avanço no enfrentamento ao trabalho precoce, visto a maior parte do trabalho precoce hoje no país ser realizada na agricultura e zonas rurais do país, que, aliado à uma rede escolar mais fragilizada e precarizada, impele muitas crianças e adolescentes do campo ao trabalho. Assim, medidas de adequação e melhoria do atendimento escolar e do ensino poderiam favorecer a entrada e permanência dessas crianças e adolescentes na escola e ser um importante fator de proteção social.

Na categoria Programas educacionais suplementares destacou-se a partir da legislação que a implantação de programas de suplementação escolar está prevista desde a Constituição Federal de 1998 (inserida pela Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009), passando pela LDB de 1996, os Planos Nacionais de Educação, e por leis que criam programas específicos para esses fins, como será abordado adiante. A concepção geral que emerge nesses documentos, além da não permanência pela baixa qualidade do ensino, é a de que um dos motivos da não inserção e permanência dos estudantes crianças e adolescentes nas escolas é a situação de vulnerabilidade e pobreza em que se inserem, o que impede que as famílias custeiem os gastos com educação dos filhos. Além disso, essa situação de pobreza implica, indiretamente, no uso da mão de obra das crianças e adolescentes com a finalidade de elevação da renda familiar; sendo assim, não bastam os programas suplementares para garantir a educação desses alunos, é preciso também a existência de programas de transferência de renda que permitam a subsistência das famílias sem a necessidade do uso do trabalho precoce, aliada à

condicionalidade da educação como contrapartida, e acompanhamento da frequência escolar. Alia-se também a essa transferência de renda a realização pelos estados e municípios de atividades socioeducativas para as crianças e adolescentes, normalmente no contraturno escolar:

Além do atendimento pedagógico, a escola tem responsabilidades sociais que extrapolam o simples ensinar, especialmente para crianças carentes. Para garantir um melhor equilíbrio e desempenho dos seus alunos, faz-se necessário ampliar o atendimento social, sobretudo nos Municípios de menor renda, com procedimentos como renda mínima associada à educação, alimentação escolar, livro didático e transporte escolar (Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001).

Dentro dos programas suplementares, destacam-se aqueles que emergiram dos documentos e que consistem em ações que podem favorecer o enfrentamento ao trabalho precoce. Estes programas foram resumidos na Figura 8, e serão em seguida apresentados:

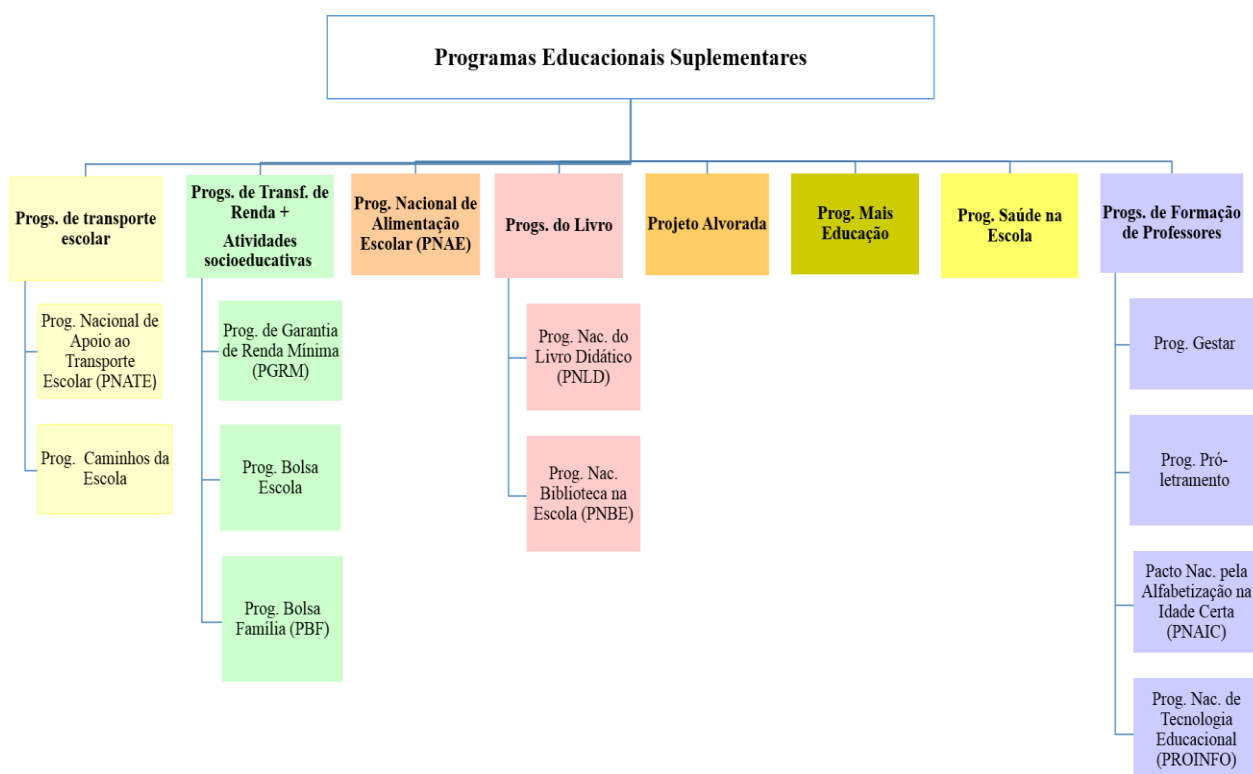


Figura 8. Programas educacionais suplementares encontrados no Estudo III

Nos Programas de transporte escolar, emergiram dos documentos dois programas: o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e o Programa Caminhos da Escola.

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar vem materializar as determinações contidas na LDB e no PNE de 2001 sobre a necessidade de programas suplementares de transporte escolar para os alunos. Esse programa, iniciado em 2004 como medida provisória e depois transformado em lei no mesmo ano, consistia numa assistência financeira, de caráter suplementar, repassada pela União para estados e municípios, de forma a viabilizar o transporte de crianças e adolescentes do então Ensino Fundamental residentes em zonas rurais. O cálculo do valor a ser repassado era realizado a partir do censo escolar do ano anterior.

O segundo programa que emergiu dos documentos foi o Programa Caminhos da Escola. Criado em 2009, esse programa visava ao apoio financeiro da União para estados e municípios na aquisição de veículos para transporte dos estudantes da zona rural que cursassem a educação básica. Eram objetivos do programa: a renovação das frotas de veículos das redes estadual e municipal que fazem transporte de alunos da educação básica residentes na zona rural; garantir qualidade e segurança no transporte, a partir da padronização e inspeção dos veículos; garantir acesso, permanência e reduzir a evasão escolar dos alunos da educação básica da zona rural; e reduzir o custo na aquisição de veículos. Em 2010 o programa passou a prever também a aquisição de bicicletas para transporte dos alunos.

Esse programa, podemos analisar, constituiu-se num apoio aos alunos das zonas rurais, as quais muitas vezes não possuíam escolas próximo das residências dos alunos, exigindo o deslocamento destes para as cidades vizinhas. É uma medida que pode contribuir para o enfrentamento ao trabalho precoce visto a agricultura, normalmente realizada na zona rural, ser a atividade que emprega a maior parte das crianças e adolescentes trabalhadores. Aliado a isso,

temos uma maior dificuldade de acesso à escola, o que impele muitas crianças e adolescentes à inserção no trabalho, por falta de atividades educativas. Sendo assim, a existência do transporte facilita para as crianças e adolescentes o acesso aos equipamentos educacionais e nesse sentido pode contribuir para o enfrentamento ao trabalho precoce. Cabe destacar que no caso do PNATE os recursos eram utilizados para pagamento de aluguel de carros de terceiros para realização do transporte, enquanto que o Programa Caminhos da Escola busca investir na aquisição de veículos para municípios e estados. Assim, acaba sendo um investimento que assegura a permanência do equipamento no órgão público, favorecendo tanto a segurança das crianças e adolescentes, quanto garantindo que não ficarão sem transporte por falta de pagamentos.

Nos Programas de transferência de renda aliados a atividades socioeducativas aparecem nos documentos três programas: o Programa de Garantia de Renda Mínima, o Programa Bolsa Escola e o Programa Bolsa Família.

Esses programas foram delineados buscando aliar a transferência de renda à exigência da manutenção da escolaridade, como forma de garantir que as crianças e adolescentes pudessem adquirir conhecimentos que permitissem uma melhoria futura nas suas condições de vida. Por isso, fazia-se a exigência da frequência escolar, como tentativa de garantir que a criança permanecesse inserida no espaço escolar. Aliado a isso, esses programas visavam garantir um desenvolvimento integral da criança e do adolescente através de atividades de contraturno escolar, englobando atividades esportivas, culturais, artísticas etc. Assim, esses programas visavam a uma articulação entre as políticas de assistência social e educação. Contudo, nos municípios, a participação das escolas nas ações acabou se limitando ao envio da frequência escolar, sem a efetivação das atividades educativas no contraturno escolar ou mesmo atividades educativas em tempo integral, que contribuíssem para a formação humana das crianças e adolescentes.

Nos documentos aparece a criação em 1997 do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), que consistia em um programa no qual o governo federal passa a dar apoio financeiro a programas de garantia de renda instituídos por municípios, mas que não tinham condições de implementá-los integralmente. Esse programa consistia em ações de transferência de renda a famílias que perfizessem uma renda *per capita* mensal de meio salário mínimo (incluindo outros benefícios sociais porventura recebidos), e concedendo um valor, à época, de 15 reais por criança ou adolescente de 0 a 14 anos de idade inseridas em escolas públicas. O governo federal arcava com 50% do valor total dos programas municipais, sendo os outros 50% custeados pelos municípios. O programa previa também que os municípios realizassem atividades socioeducativas complementares aos da escola regular para as crianças e adolescentes do Ensino Fundamental, que incluíam atividades de apoio aos trabalhos escolares, alimentação e práticas esportivas. Estava previsto também que os municípios realizassem atividades de acompanhamento das famílias beneficiárias do programa.

A concessão do benefício era vinculada também à frequência escolar das crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos, de pelo menos 85% dos dias letivos, sendo que, em caso de frequência escolar inferior ao determinado em lei, procedia-se à suspensão do benefício. Inicialmente, a prestação de contas se dava apenas diretamente dos municípios ao FNDE ou Tribunal de Contas; contudo, gradativamente ao longo dos anos foram instituídas outras formas de controle social, através de conselhos de acompanhamento e avaliação do programa, constituído por membros do executivo e legislativo, da sociedade civil local e das famílias beneficiárias.

Em 2001, o Programa de Garantia de Renda Mínima passa a ser chamado Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação – Programa Bolsa Escola. Inicialmente criado por medida provisória e depois transformado em lei, o programa seguia os mesmos princípios do PGRM, realizando apoio aos municípios que tivessem programas de transferência de renda

aliados a atividades socioeducativas, com repasse de um valor financeiro às famílias de alunos do Ensino Fundamental, aliados a atividades socioeducativas e frequência escolar. A faixa etária das crianças e adolescentes atendidos é estendida para 6 a 14 anos, e o valor mínimo de renda familiar *per capita* passa a ser definido pelo poder executivo em cada exercício, não sendo mais um valor fixo em relação ao salário (em 2001, o valor foi fixado em renda *per capita* de no máximo 90 reais). Cada família poderia ter até 3 crianças matriculadas no Ensino Fundamental beneficiadas, sendo destinado a cada uma o valor de 15 reais. A Caixa Econômica Federal passa a ser o agente operador do programa, e abre-se possibilidade para que as ações socioeducativas possam ser realizadas através de parcerias com instituições da sociedade civil, além das escolas públicas.

As crianças e adolescentes inseridos no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) não poderiam ser beneficiárias do Programa Bolsa Escola. Manteve-se a exigência da frequência escolar de no mínimo 85%, e a frequência escolar das crianças de famílias beneficiárias passa a ser enviada pelo poder executivo municipal à secretaria do Programa Nacional Bolsa Escola quatro vezes por ano, por meio de relatório da frequência escolar. Mantém-se a organização do conselho para acompanhamento e controle social do programa. Aos municípios cabia o cadastramento das famílias e inserção no programa, e ao governo federal a divulgação do programa junto aos municípios, análise dos termos de adesão municipais e manutenção do cadastro nacional dos beneficiários.

Foi possível identificar nos documentos também a criação do Programa Bolsa Família (PBF), que aliava ações de transferência de renda com condicionalidades. O PBF foi criado de forma a unificar os procedimentos de gestão e organização de programas de transferência de renda, que eram múltiplos e existiam em vários ministérios, a saber: o Programa Bolsa Escola vinculado ao Ministério da Educação; o Programa Nacional de Acesso à Alimentação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome; do Programa Bolsa

Alimentação, vinculado ao Ministério da Saúde; do Programa Auxílio-Gás, do Ministério de Minas e Energia; e o Cadastro Único. O Programa se estruturou na concessão de diversas formas de benefícios, divididos entre benefício básico, destinado a famílias em situação de extrema pobreza (que geralmente recebiam abaixo de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo) e benefício variável (destinado a famílias que recebiam renda *per capita* de $\frac{1}{2}$ a 1 salário mínimo).

O PBF, destinado a famílias em situação de extrema pobreza e pobreza, e que herdou a concessão de benefício para crianças e adolescentes entre 6 e 14 anos no Ensino Fundamental do PGRM, ao longo dos anos foi ampliando os segmentos familiares incluídos, e que passaram a receber benefícios variáveis: incluiu gestantes, crianças de 0 a 6 anos, além de adolescentes entre 15 e 17 anos. As condicionalidades que as famílias tinham de cumprir para manter o recebimento do benefício incluíam o acompanhamento pré-natal das gestantes, a saúde das crianças de 0 a 6 anos, além da frequência escolar dos adolescentes, mantendo-se a exigência da frequência escolar para a faixa de 6 a 15 anos de 85%. Além disso, passou a prever a oferta de cursos de qualificação profissional para os adolescentes acima de 14 anos e famílias beneficiárias. São mantidas as ações de controle social via conselhos já estabelecidas no Bolsa Escola.

O que podemos analisar destes programas de transferência de renda é que são a materialização da previsão legal de que às crianças e adolescentes que pertencem a famílias em situação de vulnerabilidade, devem ser destinados programas específicos de complementação de renda. Como já visto anteriormente neste texto, havia a concepção de que muitas crianças e adolescentes evadem da escola ou repetem os anos escolares devido à situação de pobreza das famílias, o que vinha sendo apresentado desde a LDB e os PNEs. Desde o início, os programas dão ênfase também à questão das atividades complementares no contraturno escolar; contudo, não aparece nas leis a exigência de como os municípios e estados vão desenvolver essas atividades. O foco no aspecto educacional acaba ficando mais limitado à frequência escolar. É

curioso notar que as crianças e adolescentes do PETI não poderiam ser beneficiárias do PBF, constituindo-se muito mais num controle de gastos do governo do que no atendimento às necessidades das famílias. Mesmo com todos os limites desses programas, sobretudo na garantia de atividades educacionais no contraturno escolar, que iriam além da questão do repasse financeiro, os programas de transferência de renda parecem ter importância no enfrentamento ao trabalho precoce ao permitir uma renda mínima familiar que diminuiria, pelo menos teoricamente, a necessidade das famílias de usarem a mão de obra de suas crianças e adolescentes, ao mesmo tempo em que de alguma forma estimulava sua frequência escolar, reduzindo ao menos os índices de evasão deles no Ensino Fundamental.⁴⁰

Outro programa que emerge dos documentos é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criado em 1998, que institui o fornecimento da alimentação nas escolas durante o turno escolar, através de repasse de recursos aos municípios e estados. O cálculo dos recursos era baseado no censo escolar dos alunos, e havia a possibilidade de repasse dos mesmos diretamente à escola para administração e compra dos gêneros alimentícios. Havia uma ênfase na compra dos gêneros oriundos da região de forma a reduzir custos, e que os cardápios, elaborados por nutricionistas e com acompanhamento do conselho de alimentação escolar, respeitassem os hábitos alimentares e produtos da região.

É importante destacar que, entre os anos 1998 e 2008, o programa foi instituído por medidas provisórias, reeditadas ao longo dos anos com as mesmas características. Apenas no ano de 2009 o programa passa a ser regido por lei específica, que traz algumas mudanças na concepção do programa: o foco passa a ser na alimentação saudável, e práticas saudáveis de vida, com foco na segurança alimentar e nutricional, sendo essa discussão incluída no currículo escolar, e tendo como finalidade o desenvolvimento, saúde e melhoria do rendimento escolar

⁴⁰ Apesar de na revisão bibliográfica já haver considerações sobre a não efetividade desses programas da redução do trabalho precoce, neste capítulo trata-se apenas dos aspectos legais, sem realizar uma análise aprofundada dessa relação. A crítica a esta relação entre programas de transferência de renda e redução do trabalho precoce será realizada adiante nesta tese.

das crianças e adolescentes. Além disso, a prioridade na aquisição dos alimentos passa a ser junto de produtores da agricultura familiar e preferencialmente de comunidade indígenas e quilombolas, com foco no desenvolvimento sustentável local.

O programa de alimentação escolar, podemos analisar, tem como foco a garantia de permanência dos alunos nas atividades educativas, partindo do pressuposto que as famílias não tinham condições de prover a alimentação adequada dos mesmos no espaço escolar, devido à sua situação de vulnerabilidade. No caso das famílias cujos filhos foram retirados do trabalho precoce, essa ação pode ser entendida como uma ação de enfrentamento, ao buscar sanar um dos efeitos dessa vulnerabilidade no espaço escolar: a evasão por falta de alimentação ou da possibilidade de custeá-la. Um avanço nessa concepção, no sentido de pensá-la mais inserida dentro do contexto da economia e vida locais, é a priorização da aquisição de alimentos dos pequenos produtores, o que geraria uma movimentação na economia local, favorecendo as famílias e, de certo modo, reduzindo a necessidade do uso de mão de obra infantojuvenil. Além disso, também se estabelece a previsão de uma ação educativa vinculada, priorizando a alimentação inserida num contexto global de saúde e qualidade de vida.

Os Programas do livro, assim denominados pelo MEC, aparecem nos documentos pesquisados em dois programas: o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE). O PNLD busca prover as escolas de educação básica de livros didáticos, dicionários e outros materiais de apoio às práticas educativas, sendo que os livros didáticos são de escolha das equipes escolares, enquanto os dicionários e outros materiais são de escolha do MEC. Os objetivos do programa são a melhoria dos processos de ensino-aprendizagem e da qualidade da educação, garantia da qualidade dos materiais didáticos usados nas escolas, democratização do acesso à educação e cultura, fomento à leitura e atividade investigativa dos estudantes e melhoria na prática do professor, através da sua atualização.

O Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE) tem como objetivo prover as escolas de material literário, obras de referência e outros materiais de apoio pedagógico, com destinação final às escolas, estímulo ao empréstimo de livros, sendo de responsabilidade das escolas a manutenção do acervo e as formas de empréstimo.

O que podemos analisar desses programas é que, ao fornecerem material didático aos alunos, dão suporte às atividades educativas, uma vez que muitas famílias em situação de vulnerabilidade não teriam condições financeiras de aquisição desse material; além disso podem estimular a permanência na escola e acesso a obras produzidas pela cultura em que se inserem, numa tentativa de promover seu acesso às classes populares.

Em 2001, é instituído o Projeto Alvorada, dirigido a estados no Norte, Nordeste e Centro-Oeste com baixos índices de desenvolvimento humano, dentre eles a Paraíba. Esse projeto previa uma série de ações articuladas de educação, saúde e saneamento, desenvolvimento socioeconômico, esportes e turismo, desenvolvimento agrário e da indústria e comércio, a ser coordenada pela Secretaria de Estado de Assistência Social.

Destacam-se aqui as ações da educação, voltadas à redução do analfabetismo, universalização do Ensino Fundamental e melhoria do Ensino Médio, e ampliação do atendimento e aumento do valor transferido pelo Programa de Garantia de Renda Mínima; bem como as ações da Assistência Social, que priorizavam a criação de postos de atendimento para focalizar as ações dos programas sociais, e principalmente, a tomada de medidas até o ano de 2002 para o atendimento a todas as crianças e adolescentes que exerciam trabalho penoso, insalubre ou degradante.

O que podemos analisar desse programa é que se constituiu numa iniciativa pontual e emergencial na tentativa de melhoria das condições de vida da população dos estados contemplados, que se encontravam em situação de extrema vulnerabilidade. A forma escolhida para essa tentativa de melhoria foi a ampliação dos programas sociais, buscando através deles

ampliar a escolarização e a sua qualidade, bem como promover uma ação concentrada para atender às crianças e adolescentes trabalhadores precoces, que se constituíam em problema de grandes proporções naquele momento histórico. Curioso é notar que não aparecem medidas claras de articulação entre as ações da educação e da assistência social, sendo o trabalho precoce tratado como problema circunscrito à assistência.

Outro importante programa que emergiu dos documentos foi o Programa Mais Educação. Criado em 2007, esse programa foi criado com o objetivo de promover a educação integral de crianças, adolescentes e jovens através de atividades socioeducativas no contraturno escolar, considerando, inclusive, a importância da articulação entre as políticas sociais para a inclusão das crianças e adolescentes e o papel da educação neste contexto, e

(...) considerando a situação de vulnerabilidade e risco a que estão submetidas parcelas consideráveis de crianças, adolescentes e jovens e suas famílias, relacionadas à pobreza, discriminação étnico-racial, baixa escolaridade, fragilização de vínculos, trabalho infantil, exploração sexual e outras formas de violação de direitos (Portaria Normativa Interinstitucional nº 20, de 24 de abril de 2007).

O programa consistia na realização de atividades no contraturno escolar, tanto nas escolas como em outros espaços socioculturais, de atividades no campo da educação, cultura, esporte, lazer, formação para a cidadania e direitos humanos, garantindo a formação integral das crianças e adolescentes e a proteção social, além da melhoria do aproveitamento escolar e redução da evasão e repetência por meio de ações pedagógicas. Uma das finalidades do programa era especificamente

IV - prevenir e combater o trabalho infantil, a exploração sexual e outras formas de violência contra crianças, adolescentes e jovens, mediante sua maior integração comunitária, ampliando sua participação na vida escolar e social e a promoção do acesso

aos serviços sócio-assistenciais do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (Portaria Normativa Interinstitucional nº 20, de 24 de abril de 2007).

Podemos analisar, de acordo com o que foi encontrado nos documentos, que o Programa Mais Educação foi uma primeira experiência nacional de ampliação do tempo de permanência das crianças e adolescentes na escola, e de uma tentativa de educação que fosse além da sala de aula regular, incluindo outros tipos de atividades esportivas e culturais e de formação, que já estavam sendo preconizadas na LDB e no PNE de 2001. Esse programa, dentro das políticas educacionais, parece ser a primeira experiência que busca integrar a educação com outras políticas sociais, entendendo a educação como parte da proteção social de crianças e adolescentes, e dentro dela tendo não apenas o papel da educação formal, e sendo a relação com o desenvolvimento integral preconizado na LDB, e, por conseguinte, a proteção contra as diversas formas de violências contra as crianças e adolescentes.

Nos documentos também foi possível destacar o Programa Saúde na Escola (PSE). Criado em 2007, o programa tem como objetivos promover a saúde e a cultura de paz, articular as ações do Sistema Único de Saúde (SUS) com a educação, contribuir para a formação integral, e para o sistema de atenção social, com foco na cidadania e direitos humanos, fortalecimento do enfrentamento de vulnerabilidades em saúde que possam afetar o desenvolvimento escolar, e melhoria da comunicação entre as políticas básicas de educação e saúde. São previstas ações periódicas de avaliação da saúde dos educandos, considerando seu contexto local, e ações de prevenção e formação dos alunos e familiares.

Analisando os objetivos e ações do PSE, podemos identificar que, ao atuar com ações locais junto aos alunos, o programa apresenta um potencial papel de identificação de vulnerabilidades e violações de direitos das crianças e adolescentes inseridos no espaço escolar, incluindo as crianças inseridas em atividades de trabalho. As ações podem permitir não apenas um diagnóstico individual, mas a identificação e enfrentamento de vulnerabilidades locais, que

podem ser notificadas para a rede de proteção à criança e ao adolescente e servir de ação desencadeadora de outras ações de proteção das crianças e adolescentes.

Ainda dentro dos programas educacionais suplementares, foi possível identificar nos documentos os programas de formação de professores: o Pró-letramento, que consistia em concessão de bolsas de estudo para formação de professores em língua portuguesa e matemática/ciências, para as séries iniciais do Ensino Fundamental; e o Programa Gestar, que era focado na gestão da aprendizagem, e envolvia ações de formação de professores nos conhecimentos de linguística e matemática das séries finais do Ensino Fundamental, através de cursos presenciais e à distância.

Foi possível também identificar nos documentos o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), que consistiu numa série de ações para promover a alfabetização de alunos em língua portuguesa e matemática até o 3º ano do Ensino Fundamental e oito anos de idade, e de reduzir a distorção série-idade dos alunos. Dentre as ações, estavam previstos cursos de formação de professores, fornecimento de materiais didáticos, como livros, e outras obras de apoio didático, além de obras para as bibliotecas, jogos pedagógicos para apoio à alfabetização, e tecnologias educacionais de apoio à alfabetização. Além disso, estavam previstas ações de avaliação da aprendizagem dos alunos e ações de controle social do programa.

Outro programa identificado foi o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO), que tinha como objetivo promover o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação, fomentar o processo de ensino e aprendizagem através das tecnologias de informação, promover capacitação dos agentes educacionais e promover inclusão digital dos estudantes da Educação Básica. Como ações principais, o programa previa a formação de professores para o uso das tecnologias de informação e seu uso nas atividades

pedagógicas, e a implantação de ambientes equipados com computadores e recursos digitais para acesso dos estudantes.

Esses programas, ao realizar formação de professores, sobretudo com foco na aquisição da linguagem e da matemática, podem promover um melhor atendimento das crianças no que concerne ao ensino-aprendizagem, sobretudo no caso do trabalho precoce, pois as crianças inseridas ou egressas do trabalho têm grandes dificuldades com a linguagem e matemática (Santos et al., 2013), e neste sentido, podem contribuir para o enfrentamento à questão do trabalho precoce a melhoria da aprendizagem dessas crianças e adolescentes.

Capítulo 6:

Trabalho precoce, enfrentamento e políticas educacionais: a voz dos atores

Estudo IV – Entrevistas com membros do SGD e grupos de discussão com as redes de proteção à criança e ao adolescente

Relembrando os objetivos específicos desta tese, temos: 1) analisar como se construiu historicamente as políticas sociais de enfrentamento ao trabalho precoce no estado da Paraíba; 2) analisar que ações dentro da política educacional se relacionam com o enfrentamento ao trabalho precoce; 3) identificar quais as ações desenvolvidas no enfrentamento ao trabalho precoce nos municípios paraibanos; 4) caracterizar as ações das políticas educacionais no enfrentamento ao trabalho precoce nos municípios paraibanos; e 5) analisar como as políticas públicas educacionais atuam no enfrentamento ao trabalho precoce.

Ainda que os documentos dos estudos I e II registrem a história das ações de enfrentamento no estado da Paraíba, é de suma importância apresentar o olhar de quem vivenciou esta história. Assim, este estudo traz essa visão a partir dos integrantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD)⁴¹ e das redes de proteção à criança e ao adolescente. Para tal, foram utilizadas duas técnicas de coleta de dados: entrevistas individuais, que para fins de clareza chamaremos de etapa 1, e grupos de discussão, que chamaremos de etapa 2. Estas etapas terão sua metodologia detalhada abaixo.

⁴¹ Segundo Oliveira (2014, p. 123), “o SGD enquanto norma traz em seu interior os parâmetros operacionais necessários às garantias dos direitos das crianças em todos os níveis e esferas de poder, onde pressupõe um sistema integrado, articulado em ações complexas em rede e com a participação da sociedade civil enquanto sujeito formulador e no controle social. Cabe aos responsáveis a compreensão do sentido da proteção integral das crianças e o significado desses princípios e a articulação entre seus membros”. O SGD seria formado por três eixos, os quais representariam as funções dentro do sistema e se dividiriam as instituições: eixo da promoção (responsável pela execução de ações que promovem os direitos das crianças e adolescentes, como por exemplo, políticas sociais de saúde, educação etc.), eixo da defesa (responsável por atuar em situações onde há violações de direitos, como conselhos tutelares, ministério público, varas da infância) e eixo do controle social (responsável por elaborar as ações e monitorar as que estão em execução, como conselhos, comissões, fóruns, redes etc.).

Etapas 1 – Entrevistas com membros do SGD

Lócus

As entrevistas foram realizadas na cidade de João Pessoa, sendo este município escolhido por conveniência. Este município possui uma rede de defesa dos direitos das crianças e adolescentes mais complexa e estruturada, contando com instituições além do nível municipal, do nível federal e estadual, além de várias ONGs e redes locais, o que favoreceu a realização das entrevistas.

Participantes

Os participantes das entrevistas foram membros do SGD, e mais um membro de ONG local. Sendo assim, tivemos um participante do eixo da promoção, que foi um representante da Secretaria Municipal de Educação de João Pessoa; tivemos um participante do eixo da defesa, que foi representado por um membro do Conselho Tutelar; tivemos um membro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e um membro de ONG.

Os participantes do CMDCA, Conselho Tutelar e da Secretaria de Educação foram indicados pelas respectivas coordenações das instituições. A ONG foi escolhida pelo critério de ter historicamente um envolvimento com a temática e ações de enfrentamento ao trabalho precoce no município.

Técnicas e instrumentos

Neste estudo foi utilizada como técnica de coleta de dados a entrevista aberta com temas norteadores. Essa foi aqui utilizada para abordar o enfrentamento ao trabalho precoce e as políticas educacionais, uma vez que permite que os atores sociais, que construíram e vivenciaram as situações e políticas de enfrentamento, possam trazer com maior profundidade suas experiências, significados e ações desenvolvidas.

As entrevistas abertas abordaram os seguintes tópicos: história do trabalho infantil no município, ações que ocorreram no município em relação ao trabalho infantil; ações específicas desenvolvidas no âmbito das políticas públicas educacionais no município. O roteiro pode ser visto na seção anexos (anexo 2).

Procedimentos

No caso das entrevistas, foi contatada a Secretaria Municipal de Educação de João Pessoa, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de João Pessoa (no caso do Conselho Tutelar), o CMDCA-JP e uma ONG local. Após a apresentação da pesquisa e seguidos os procedimentos éticos, a mesma foi gravada e será transcrita.

Análise dos dados

A transcrição das entrevistas e grupos foi inserida no *software* MAXQDA e foi realizada a análise de conteúdo temática, assim como nos estudos anteriores.

Resultados

A partir da análise das entrevistas realizadas, foi possível destacar um conjunto de categorias que emergiram das falas, a saber: Concepção de trabalho infantil, Configuração do trabalho precoce no município, Ações de enfrentamento ao trabalho precoce, Ações da educação no enfrentamento ao trabalho precoce, Ações em rede, Desmonte das políticas sociais de enfrentamento ao trabalho precoce.

A tabela 6 traz um resumo das categorias e subcategorias do Estudo IV em sua etapa 1.

Tabela 6

Resumo das categorias e subcategorias do estudo IV – etapa 1

Categorias	Subcategorias
Concepção de trabalho infantil	-
Configuração do trabalho precoce no município	-
Ações de enfrentamento ao trabalho precoce	Ações da sociedade civil
	Ações do Estado
	Ações em parceria
Ações da educação no enfrentamento ao trabalho precoce	Trabalho do ECA na escola
	Escolas em tempo integral
	Formação continuada com os educadores das escolas
	Intersetorialidade
	Escolas em redes locais
	Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (AEPETI)
	Dificuldades nas ações da educação
Ações em rede	-
Desmonte das políticas sociais de enfrentamento ao trabalho precoce	Cortes de recursos por parte do Estado destinados a esse fim
	Interrupção dos programas de contraturno escolar como o Programa Mais Educação
	Mudança de programas como o PETI e o Projovem Adolescente para o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
	Precarização dos vínculos de trabalho dos profissionais das instituições
	Desconstrução do ECA

Na categoria Concepção de trabalho infantil, foram reunidas as falas que identificaram a concepção dos participantes sobre o trabalho precoce e as implicações que percebem para os que nele estão inseridos. As falas dos participantes apontam o trabalho precoce como sendo uma atividade prejudicial ao desenvolvimento das crianças e adolescentes, na qual estas não

devem estar inseridas, mas sim os adultos. Essas atividades, na concepção dos participantes, trazem diversos danos às crianças e adolescentes, como prejuízos na formação física das crianças pelo carregamento de excesso de peso; exposição a riscos físicos; a prejuízos emocionais, pela responsabilidade precoce assumida, e atividades ilícitas, como o tráfico de drogas e a exploração sexual; além de prejuízos na escolarização.

É...trabalho infantil pra mim são aquelas atividades que crianças, eu vou botar de... de 4 anos, porque eu já vi, de 4 até 16 anos, aquela situação que as crianças estão trabalhando né, na rua, em casa... nas comunidades, pra mim, são atividades né que eram pros adultos fazerem, mas o que fazem? Dão as crianças, isso pra mim é que é caracterizado trabalho infantil... é são atividades daquela que as crianças, na minha concepção, não deveria estar fazendo, mas estão fazendo (...) é, essa é minha visão, é toda aquela atividade na qual criança e adolescente não podem exercer... (Representante do CMDCA).

(...) é exploratório porque um adulto não quer trabalhar em condições aonde você... nada é legalizado, em carteira de trabalho, um trabalho noturno e altamente perigoso, então assim, aquela criança [que trabalha em central de abastecimento] termina aquele trabalho em torno de 5, 6 horas da manhã, não é, uma criança, no outro dia ela não tem ânimo mais pra nada, porque ela tá o dia todinho, digamos, cansada, fatigada, pra novamente na outra noite ela ir atrás de alguma coisa... com essa criança, que eu vi, com um saco de batata na cabeça, porque o menino era dessa tamanho assim, sabe, eu acho que aquela criatura em fase de desenvolvimento vai ficar toda atrofiada, porque um saco de 50, 60 quilos... sabe, então tem esses prejuízos físicos, né, os prejuízos emocionais também, porque é tido como se fosse ali aquela responsabilidade... (Representante Conselho Tutelar)

É possível analisar, a partir das falas, que para os participantes o trabalho precoce é uma atividade exploratória, usada no lugar da mão de obra adulta. Os participantes percebem também como sendo uma atividade que traz muitos prejuízos para as crianças e adolescentes, que estão em fase de desenvolvimento, e, por isso, cabem ações para enfrentá-lo.

Na categoria Configuração do trabalho precoce no município, foram destacadas as falas dos participantes que contavam a história do trabalho precoce no município, a partir das atividades de trabalho que crianças e adolescentes desenvolviam, os espaços da cidade em que esse trabalho acontecia e as condições de vida das famílias.

A partir das falas, foi possível identificar que, a partir dos anos 90 do século XX, havia muitas crianças e adolescentes trabalhadores na cidade nas atividades de engraxate, venda de balas e doces na estação rodoviária, e também nas praças, e exploração sexual, estas acontecendo nos casos de crianças e adolescentes em condição de rua. Havia também muitos trabalhadores precoces em lixões, onde se realizava a cata de material reciclável, trabalho nas feiras livres da cidade, realizando serviços de frete, e em centrais de abastecimento, bem como o tráfico de drogas nas comunidades e a cata de material reciclável nas ruas com a família. Identificaram também como atividades de trabalho precoce o trabalho infantil doméstico e o trabalho de olheiros de carros no centro da cidade.

Os participantes identificaram que quem ganhava com o trabalho das crianças era a família, sendo que as atividades de trabalho precoce se constituíam como fonte de renda complementar para o sustento da família. Algumas vezes os recursos advindos do trabalho precoce serviam também para comprar itens como roupas, tênis, para os adolescentes. Foi possível identificar na fala dos participantes também que algumas vezes o trabalho da criança e adolescente acontecia enquanto os pais ficavam em casa sem trabalhar. Havia situações em que a criança e o adolescente eram obrigados a levar dinheiro para a família, caso contrário, sofreriam agressão física, enfatizando esse contexto de violência contra os mesmos.

Emergiu das falas que este contexto de destinação do ganho obtido com o trabalho para a família se devia à condição de vulnerabilidade e pobreza das famílias, marcada pela habitação em moradias precárias, com grande número de membros na família, e, ante este quadro, a renda do trabalho precoce era essencial para a subsistência das famílias, mesmo aquelas que já recebiam algum benefício de transferência de renda, mas que não era suficiente para suprir as necessidades básicas das famílias.

(...) é... feira a gente identificava muito na questão de feira, de eles pegarem frete... nos sinais, é, pedindo, vendendo, e a gente também identificou muito na época, na reciclagem... e acho que era maior incidência na época de trabalho infantil que a gente identificava era essa (...) inclusive... tinha o lixão do Róger, tinha muitos lá, por isso que a gente identificava, eles iam muito pra lá pra catar latinha, catar tudo o que fosse reciclável, né... por exemplo, até o [trabalho] infantil doméstico a gente identificou, mas eu tô dizendo a maior incidência que tinha era esse na época... (Representante do CMDCA)

É, não, de fato, é o trabalho infantil ele não está desligado, certo, pelo menos nos casos que chegou a gente, das questões de vulnerabilidade social (...) as famílias são famílias em condição de vulnerabilidade social, certo, eu creio que nos casos em sua totalidade beneficiários do Programa Bolsa Família, certo, e algumas também já referenciadas aos serviços de assistência do município, como o CRAS, matriculados em escolas, tá entendendo... (Representante do Conselho Tutelar)

Como se pode analisar a partir das falas, a situação de trabalho precoce no município de João Pessoa a partir dos anos 90 era marcada por um grande volume de crianças e adolescentes em condição de rua trabalhando na venda de materiais, como “flanelinhas” ou olheiros, e mesmo em situação de coleta de material reciclável, atividade que era favorecida pela existência

de um lixão. Nas feiras da cidade era (e ainda é) comum o trabalho de frete, carregando feiras. O trabalho se relaciona com as precárias condições de vida das famílias, aliadas a um contexto de violência contra a criança e o adolescente. O fato de muitas famílias já serem beneficiárias de programas sociais mostra o quanto estes são incapazes de suprir as necessidades familiares, devido à sua característica de focalização e baixa destinação de recursos.

A categoria Ações de enfrentamento ao trabalho precoce contempla as ações historicamente desenvolvidas no município para enfrentar o trabalho precoce que são identificadas na fala dos participantes. Essa categoria é dividida em três subcategorias: Ações da sociedade civil, Ações do Estado e Ações em parceria. Na subcategoria Ações da sociedade civil foram reunidas as falas nas quais os participantes indicaram ações da sociedade civil que contribuíram para o enfrentamento ao trabalho precoce. Dentre as ações que emergiram das falas, identificou-se que, ainda nos anos 80 do século passado, ações de enfrentamento ao trabalho precoce no município eram desenvolvidas pela Igreja Católica. Nesse sentido, eram desenvolvidas ações educativas nas ruas, no entorno do terminal rodoviário, onde se concentrava grande número de crianças e adolescentes em condição de rua e que realizavam diversas atividades de trabalho. Nessas ações, eram abordados a realidade de trabalho e os sonhos das crianças e adolescentes. Em seguida, esse trabalho é modificado para atendimento em formato de albergue para meninos em condição de rua, que trabalhavam e pediam dinheiro próximo à Basílica de Nossa Senhora das Neves.

Ao mesmo tempo, nos bairros próximos ao centro eram realizadas atividades assistencialistas com as famílias, também ligadas à Igreja Católica, que se circunscreviam à doação de alimentos e roupas, e hortas comunitárias. Com o passar dos anos, as atividades passaram a se voltar para a realização de cursos profissionalizantes para os adolescentes trabalhadores, que recebiam um auxílio financeiro para que se mantivessem no curso e na escola, de forma a retirá-los das atividades de trabalho. Nesse momento a Igreja Católica deixa

as ações, e as atividades são assumidas por uma ONG, que conta com parcerias e recursos de instituições europeias, de forma a desenvolver ações de enfrentamento ao trabalho precoce. No fim dos anos 90, passam a se fazer discussões sobre as experiências de enfrentamento ao trabalho precoce realizadas no formato do PETI em Mato Grosso do Sul, que eram realizadas numa parceria do governo federal com a OIT, e que culminaram na participação de algumas instituições e ONGs na Marcha Global contra o Trabalho Infantil, realizada em 1998 em Brasília, com representantes de crianças e adolescentes trabalhadores no lixão do Róger em João Pessoa, e também de crianças e adolescentes trabalhadores do município de Guarabira.

Nos anos 2000 acontecem parcerias da UNICEF com ONGs locais, voltadas ao trabalho com crianças e adolescentes trabalhadores nos lixões, envolvendo trabalhos com as famílias, as escolas, sobretudo com formação de educadores na discussão sobre o trabalho precoce, e a comunidade. É nesse momento também que as instâncias de representação como os Fóruns Lixo e Cidadania e FEPETI passam a ser espaços para discussão de ações que agregavam instituições da sociedade civil, além das instituições governamentais, que passam a ser chamadas a participar desses espaços.

Continuam as parcerias com instituições internacionais, que financiavam projetos de enfrentamento ao trabalho precoce nos lixões. Essas instituições passam a estimular que as ONGs focalizem suas ações em atividades específicas, ao invés de adotarem várias frentes, como ocorria anteriormente, numa concepção de militância mais ampla. É a partir disso que se elege como desafios as questões do trabalho precoce e a escola, e se realiza um trabalho de formação de educadores e pessoas da comunidade, em parceria com outras ONGs também. Paralelamente, busca-se uma atuação dentro dos conselhos de direitos, pautando a temática do trabalho precoce, e também na tentativa de conquistar espaços na mídia para discussão da temática.

Em seguida, no ano de 2004, o FEPETI em parceria com a OIT e ONG local iniciam o Projeto Catavento, já apresentado neste trabalho, que buscou levar a discussão sobre o trabalho precoce para o Estado, e passou a realizar campanhas na mídia sobre a questão do enfrentamento ao trabalho precoce. Todas essas ações desenvolvidas, segundo as falas, permitiram uma redução dos índices de trabalho precoce, aliadas ao início de políticas públicas específicas de enfrentamento ao trabalho precoce, como veremos adiante.

Dentro da subcategoria Ações do Estado, foram identificadas nas falas dos participantes as ações de enfrentamento ao trabalho precoce que foram exercidas pelo Estado. Nas falas, foi possível identificar que a partir do ano de 1998, uma das ações importantes de enfrentamento foi o Programa Brasil Criança Cidadã, que se constituía num programa de transferência de renda para as famílias que possuíam crianças e adolescentes inseridos no trabalho precoce. Foi ressaltado, nas falas, que este programa ainda não se constituía numa política de enfrentamento ao trabalho precoce, mas sim um paliativo, sendo um dos primeiros sinais de política que se gestava.

A política de enfrentamento ao trabalho precoce, segundo os participantes, só viria com o PETI, implementado em João Pessoa no ano de 2000. O programa se constituía na conjugação de um repasse financeiro às famílias com atividades da jornada ampliada. É importante destacar que, no início, as atividades se constituíam, segundo os participantes, muito mais num reforço das atividades escolares, o que sofre modificações por volta do ano de 2005, onde se deixa a ênfase na questão do reforço e passam a ser chamadas de atividades lúdico-pedagógicas, com foco nas atividades recreativas e esportivas, e sua contribuição para o desenvolvimento da criança e do adolescente. A inserção das crianças e adolescentes decorria tanto de denúncias vindas do Conselho Tutelar, quanto dos CRAS, e também da busca ativa da equipe do PETI. A partir daí, era realizado o trabalho com as famílias, onde se discutia a importância da inserção da criança ou adolescente no PETI e se fazia seu encaminhamento para inserção na jornada

ampliada em um dos 21 núcleos do PETI que existiam no município, e lá ocorriam as oficinas de dança, capoeira, teatro, percussão etc., perfazendo um total de quase 2 mil crianças atendidas no município. Segundo os participantes, essa adesão mostrava que o programa realmente funcionava e as crianças e adolescentes participavam porque gostavam das atividades.

Foi identificado também nas falas, enquanto ações, que o Programa Projovem Adolescente funcionava como uma “continuidade” do PETI, uma vez que os adolescentes que saíam do PETI passavam a ser atendidos pelo Projovem, a partir dos 13 anos, numa faixa etária em que existem muitos adolescentes sendo explorados nos espaços de trabalho. As atividades se davam em 14 núcleos distribuídos nos bairros de João Pessoa, sendo coordenados pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). O programa era dividido em arcos ou eixos, sendo o arco socioeducativo (no qual eram realizadas discussões sobre juventude e saúde, esporte, cultura e direitos humanos); o arco de esporte, no qual os adolescentes participavam de atividades esportivas; o arco de cultura, no qual se realizavam atividades de teatro, dança etc.; e o arco de formação para o mundo do trabalho, onde se trabalhavam questões pertinentes à inserção futura no trabalho. Os adolescentes, segundo as falas, participaram também do Programa Jovem Aprendiz, no qual faziam uma formação técnico-profissional em instituições como o SENAI, aliado à prática na empresa e à sua permanência na escola regular.

Outra ação que emerge das falas é o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Esse programa, que veio a substituir as atividades da jornada ampliada do PETI e o Projovem Adolescente, segundo os participantes, visava à formação humana e à formação para o mundo do trabalho, este último no caso dos adolescentes.

Nas falas emerge também que a redução do trabalho precoce nos anos 2000 se deveu à própria implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e do Programa Bolsa Família, e com o trabalho do CRAS nos territórios, o que teria possibilitado uma maior visibilidade das famílias e facilitado os encaminhamentos na política de assistência social,

aliando-se esse trabalho à participação em outros programas sociais e programas educacionais, o que teria permitido o fortalecimento das políticas e sua efetivação junto às famílias⁴².

Dentro da categoria Ações de instâncias de representação emerge das falas que as ações dentro do CMDCA ainda não se voltaram à questão do enfrentamento ao trabalho precoce, que ainda não foi priorizada. Ainda que haja discussões sobre o tema, não se conseguiu dentro desse Conselho a priorização do debate, uma vez que as pautas são muito diversas e urgentes. Nesse sentido, é apontado nas falas que, apesar do Plano Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente ter tido sua redação finalizada em 2010, até então não se conseguiu instituir no âmbito do CMDCA a comissão para monitoramento do mesmo, sendo sempre uma ação que é adiada devido a surgirem outras questões para serem discutidas no âmbito do Conselho. Nas falas também foi possível identificar que essa função de cobrar a constituição da comissão de monitoramento acaba sendo delegada às instituições da sociedade civil, uma vez que para os membros que são representantes do Estado a posição de cobrança de ações acaba sendo dificultada, uma vez que fazem parte da instância que deve executar as ações. Emergiu nas falas também que o CMDCA fazia fiscalizações para verificar se as parcerias nos programas sociais municipais com ONGs estavam sendo realizadas dentro das normas estabelecidas por esse conselho, e se as instituições estavam registradas no mesmo.

Na categoria Ações em parceria destacaram-se as falas em que os participantes traziam parcerias realizadas entre instituições do Estado e sociedade civil na execução de ações de enfrentamento ao trabalho precoce. Em relação ao que entendiam por parcerias, os participantes remeteram nas falas a ações que são desenvolvidas por instituições que não realizam atendimento direto à criança e adolescente, mas que realizam doações; emergiram também os significados de serem ações em que há um repasse financeiro de uma instituição para execução

⁴² É necessário ressaltar aqui que esta conclusão é dos participantes. A autora concorda com o que a literatura e os dados desta tese mostram, que a partir de 2004, com a implantação do SUAS e PNAS, as ações de enfrentamento ao trabalho precoce se enfraquecem dentro da política de assistência.

de ações de atendimento, ou mesmo ações que são realizadas de forma conjunta por instituições locais diferentes, sejam do Estado ou Estado e sociedade civil. As parcerias se davam tanto entre instituições como as prefeituras e ONGs, na execução das ações de atendimento, quanto com órgãos do eixo de defesa do SGD, como o Ministério Público do Trabalho, e as ONGs, sendo as parcerias neste último caso voltadas mais para campanhas na mídia sobre a questão do enfrentamento ao trabalho precoce.

É, eu acho que a gente entende como parceiro, são aquelas instituições que não lidam diretamente com a criança e adolescente com o trabalho, mas entram com...alguma atividade, alguma doação, sabe, mas sempre é... com um contrato, vamos dizer assim, a gente tá sabendo daquilo, é aquilo, e não vai passar daquilo... entendeu? (Representante do CMDCA).

As campanhas de divulgação, né, eu acho que... é... e acho que as várias instituições se uniram nesse intuito de buscar esse enfrentamento, né, a questão do trabalho infantil, como o próprio Ministério Público [do Trabalho], eu acho que o Ministério Público foi um grande... parceiro daqui de João Pessoa, desse enfrentamento, né (...) foi um órgão bastante atuante com parceria com a universidade também, e instituições não-governamentais também... (Representante da Secretaria Municipal de Educação)

O que se pode analisar a partir das falas é que a sociedade civil aparece dentro das ações como sendo o segmento que cobra ações do Estado para o enfrentamento ao trabalho precoce. As primeiras ações, nos anos 80 e 90 do século XX são desenvolvidas pela Igreja Católica e posteriormente pelas ONGs, o que mostra a ausência do Estado com política de enfrentamento. A sociedade civil é quem leva a pauta do trabalho precoce para a sociedade como um todo, busca a sensibilização, a articulação e realiza campanhas e ações para dar visibilidade à temática, inclusive com parcerias com organismos internacionais. É também a ação da

sociedade civil que leva às instâncias de representação a pauta do trabalho precoce e pressiona para a efetiva ação dos conselhos de direitos no seu enfrentamento – ainda que este se mostre como um desafio até os dias atuais. Além disso, as organizações da sociedade civil participavam de outras instâncias como Fóruns, onde se debatem as questões locais considerando também o contexto nacional de mobilização. Apenas no fim dos anos 90 é que o Estado responde a essa pressão criando programas de atendimento às famílias das crianças e adolescentes, e começa a gestar políticas de enfrentamento.

O modelo inicialmente adotado pelo Estado prioriza a transferência de renda aliada a atividades socioeducativas, que se materializam no PETI e no Projovem Adolescente, por exemplo, e caminham no sentido de uma formação e desenvolvimento das crianças e adolescentes. Essas ações, ainda que não garantissem a proteção integral, promovem uma redução dos índices de trabalho precoce, sobretudo quando se organiza a política de Assistência Social do SUAS e se empreende o trabalho de acompanhamento das famílias pelos CRAS, que favorece os encaminhamentos e inserção nos serviços sociais.

As ações em parceria revelam tanto uma delegação de ações de atendimento às crianças e adolescentes egressas do trabalho, quanto um repasse de recursos públicos para as ONGs, caracterizando uma certa desresponsabilização do Estado dessas ações. Ao mesmo tempo, as parcerias que emergem das falas revelam que as instituições de defesa do SGD, como o MPT, juntamente com a UFPB e ONGs, buscam fortalecer as ações de enfrentamento, sobretudo na via da sensibilização social, buscando levar a discussão sobre o trabalho precoce para setores mais amplos da sociedade e para outros municípios do estado da Paraíba.

Dentro da categoria Ações da educação no enfrentamento ao trabalho precoce foram destacadas, nas falas dos participantes, ações específicas realizadas dentro da política de educação que tem incidência sobre a questão do trabalho precoce. Dentre as ações que foram colocadas pelos participantes, uma delas é o trabalho do ECA na escola, onde se discutem várias

temáticas em relação aos direitos das crianças e dos adolescentes, incluindo a questão do enfrentamento ao trabalho precoce. Essas atividades são realizadas com os alunos nas escolas, e são realizados debates nas turmas sobre os direitos das crianças e adolescentes e os impactos das violações desses direitos.

Destacou-se nas falas também como ação a existência das escolas em tempo integral, que contempla algumas escolas dentro do município. Emerge das falas que essa ação favorece o enfrentamento ao trabalho precoce devido ao oferecimento de atividades no contraturno escolar, o que reduz a chance de execução de trabalho precoce pelas crianças e adolescentes no horário oposto ao das aulas.

Outra ação que foi destacada nas falas foi a realização de formação continuada com os educadores das escolas, pois estas formações têm como objetivo a sensibilização dos profissionais para as violências contra as crianças e adolescentes, incluindo a questão do trabalho precoce, sobretudo nas áreas de maiores índices de vulnerabilidade dentro da cidade.

A questão da intersectorialidade também foi apontada como uma ação importante, uma vez que, de acordo com as falas dos participantes, hoje as escolas procuram realizar um trabalho junto aos órgãos da assistência social, no sentido da referência e acompanhamento dos casos. Essa ação intersectorial acontece sobretudo com os Conselhos Tutelares e o CRAS dos territórios, no sentido de que, em caso de identificação de crianças ou adolescentes trabalhadores, ocorre essa notificação por parte das escolas para estes órgãos. Segundo os participantes, essa ação intersectorial se dá com mais ênfase a partir da implementação do SUAS, uma vez que este sistema prevê uma ação integrada entre as políticas de assistência, educação, saúde etc., não sendo uma questão só da assistência social, mas de todas as políticas públicas.

A gente tem uma relação bastante estreita com a assistência... por que? Porque a escola quando ela identifica alguma questão de trabalho infantil, alguma suspeita de trabalho infantil, alguma suspeita de violência, né da família, a gente de imediato aciona os

CRAS, se o CRAS ele faz o acompanhamento dessa família, se não faz, é, eles visitam, eles vão fazer aquela visita de certa forma, o CREAS⁴³ também tem participado efetivamente também... das nossas ações, né, e... eu acho que a parceria fundamental também é do conselho tutelar, porque ao perceber aquela situação a gente aciona o conselho tutelar, aí a gente às vezes percebe que aquela criança e aquele adolescente ele já é assistido pelo conselho, já é acompanhado pelo conselho, já tem um histórico de trabalho infantil, já tem um histórico de desestruturação familiar, né a questão da família então, eu acho que é por aí que a gente tem conseguido identificar... (Representante Secretaria Municipal de Educação).

Outra ação que foi identificada como importante foi a atuação das escolas em redes locais. Essas redes têm buscado nos territórios realizar ações articuladas entre as escolas, os equipamentos da assistência e saúde, o que tem favorecido a identificação dos problemas locais, os encaminhamentos e acompanhamentos das famílias e crianças e adolescentes, sobretudo nos casos de violação de direitos, como é o caso do trabalho precoce.

Também foi citado que a equipe de Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (AEPETI) realiza ações com as escolas. O AEPETI foi criado em 2013, com a Resolução nº 008/2013, a qual define que as ações deste dentro da política do SUAS são de identificação, mobilização e articulação locais em torno das situações de trabalho precoce, a fim de propiciar ações de prevenção e erradicação da problemática. O trabalho específico do PETI com crianças e adolescentes trabalhadoras é reduzido aos municípios que tinham apresentado número de crianças e adolescentes trabalhadoras acima de 400 casos no censo 2010, ou aqueles em que haviam aumentado os índices de trabalho precoce entre os censos de 2010 a 2014. Na prática, o AEPETI passa a realizar articulações na rede assistencial do SUAS,

⁴³ O Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) é um equipamento social inserido dentro do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), no nível de proteção social de média complexidade, que realiza atendimentos de indivíduos e famílias que tiveram direitos violados, mas mantém as relações familiares e de pertença comunitárias. Dentre as situações de violação, estão os casos de trabalho precoce.

bem como articulações intersetoriais entre as políticas sociais no sentido de provocar ações de enfrentamento ao trabalho precoce, consolidando a perda de especificidade no enfrentamento ao trabalho precoce dentro das ações do SUAS.

Nas entrevistas, essas ações emergiram como parceria com escolas, que contavam com a disponibilização da escola do espaço e tempo das aulas para a formação de professores, funcionários, gestores e alunos sobre a questão do trabalho precoce, procurando sensibilizar os profissionais da escola e conscientizar os alunos sobre os riscos das atividades de trabalho. Nessa ação se estabelece uma agenda de formação conjunta entre escolas e AEPETI, que prevê ações ao longo do ano.

No tocante às dificuldades nas ações da educação, emergiu na fala dos participantes que sobretudo nos anos 90 do século passado era muito difícil trabalhar com as escolas. Estas se mostravam muito fechadas ao trabalho intersetorial e em parceria com ONGs e outros órgãos públicos, pois percebiam a presença dos parceiros como invasão do seu espaço institucional. Outra dificuldade que emerge das falas é que as escolas percebiam a questão do trabalho precoce como um problema circunscrito à assistência social. O que as falas revelam é que ainda que este quadro venha se modificando lentamente ao longo dos anos, essa ainda é uma percepção muito presente nos profissionais das escolas e nos gestores.

Mulher, eu acho que é... [silêncio: 8 seg.]... eu acho que o que provocou [essa mudança] mesmo foi a questão da... de trabalho infantil [ficar] visível, entendeu?... então assim, quando a gente chega na escola e conversa com o diretor, no começo a gente nem conseguia entrar, hoje a gente consegue, por que? Porque eu acho que eles tão mais conscientes, assim, tão com a visão mais aberta... pra algumas situações, né, da nossa área de criança e adolescente... apesar de... não é todos, não são todos, é, ainda não é do jeito que a gente gostaria que fosse, porque a gente ainda... tem muitas crianças e adolescentes que estão trabalhando e as escolas tem... tem consciência disso, sabem

disso, e até então não fazem nada... pra você ter uma ideia, quando a gente vai nas escolas fazer as oficinas, os próprios professores nos diz que não sabiam... (Representante CMDCA).

Outra grande dificuldade é a naturalização do trabalho precoce pelos profissionais da educação, o que dificulta a execução de um trabalho que visibilize a situação dessas crianças e adolescentes no trabalho precoce, e, por conseguinte, que favoreça ações para seu enfrentamento. Essa naturalização, segundo os participantes, manifesta-se de várias formas: no registro da frequência escolar de crianças e adolescentes trabalhadoras como estando presente nas aulas, nos dias em que faltam porque estão trabalhando, e a não comunicação das faltas aos órgãos de defesa e aos programas sociais que exigem frequência escolar mínima; o tratamento dos alunos trabalhadores como “coitados”, o que implica uma visão dos mesmos como dignos de pena, e não de proteção e protagonismo; um afastamento da escola da realidade dos alunos, na busca de não se envolver com as situações de violência.

Uma dificuldade que foi citada com ênfase pelos participantes foi a questão das diferenças de abertura das escolas para o trabalho com parcerias e em rede, e no enfrentamento das situações de violência contra crianças e adolescentes. Segundo as falas, apesar de já vivenciarem uma mudança significativa nesse sentido, a possibilidade ou não da realização de um bom trabalho nas escolas depende muito da postura da gestão e dos profissionais nas escolas. Naquelas em que a gestão tem uma visão ampla de educação e de proteção das crianças e adolescentes, bem como do trabalho intersetorial, as ações acontecem com maior facilidade, criando um vínculo entre as instituições, que favorece o enfrentamento do trabalho precoce. Quando os gestores da escola ou membros da equipe como psicólogos, assistentes sociais e educadores não dão importância ao trabalho intersetorial, ou percebem essas questões como sendo restritas à assistência social, torna-se muito difícil desenvolver um trabalho conjunto com outros parceiros, inviabilizando as ações de proteção no âmbito da escola.

Então assim é complicado demais também essa questão do micropoder institucional, sabe... e assim, as instituições de educação elas tem essa questão do micropoderio muito forte... sabe... da diretora como a dona da escola, como a... a chefe de lá dos professores, e só faz o que eu mando, e assim por diante... aqui eu não sei nos outros territórios que eu desconheço, mas aqui eu digo isso porque eu convivo diariamente dentro das escolas, dialogo com as diretoras e as posturas é assim, elas são muito impostas... não é... então assim, é... há uma visão, isso na totalidade eu tô colocando, e se foge da realidade é uma ou duas escolas, uma visão conservadora muito grande hoje do que é o ambiente escolar, certo... (Representante do Conselho Tutelar).

Os participantes avaliam em suas falas que houve avanços na questão da “abertura” das escolas para discutir temáticas como o trabalho precoce. Contudo, ainda há muita dependência da formação dos profissionais e da visão das equipes sobre a natureza do trabalho precoce.

Da mesma forma, ainda que haja uma presença maior de representantes da educação em conselhos como o CMDCA, o que emerge das falas é ainda um forte afastamento da educação das discussões sobre o trabalho precoce, que se manifesta também na ausência recorrente das instituições da educação dos espaços de discussão sobre a temática, como fóruns, seminários, conselhos, mostrando que ainda não há um compromisso em assumir que a questão do enfrentamento ao trabalho precoce é um tema que também compete à educação.

Olha, a educação infelizmente ainda é... ela tá um pouco ausente dessas temáticas, do trabalho infantil, dos temas transversais... do trabalho infantil também, a gente percebe assim um... um... uma ausência... por exemplo, os espaços onde a gente realiza eventos, seminários, nos fóruns, nos conselhos que tem representação da educação, é... há um certo, eu não sei se é desinteresse, mas assim... não é prioridade pra escola, me parece, pra educação ainda trabalhar essas temáticas... o trabalho infantil, algumas escolas, como eu disse, dependendo muito da direção da escola, se trabalha... mas eu acho... que

o que precisa é que a rede, a educação, ela comece a assumir isso como um dos desafios e a trabalhar isso, porque tem algumas escolas particulares que estão trabalhando isso dentro, na sala de aula... mas a rede pública ainda, infelizmente depende muito do diretor, da direção da escola, né... (Representante ONG).

O que podemos analisar a partir das falas é que as ações de enfrentamento ao trabalho precoce dentro das escolas ainda são bastante limitadas. Houve avanços significativos em termos de ações previstas nos currículos, como o ECA nas escolas, as ações intersetoriais, a formação de profissionais e de outras ações realizadas na cidade. Contudo, as ações são bastante pontuais e de caráter limitado, com as escolas em tempo integral, por exemplo, que são de suma importância no enfrentamento ao trabalho precoce, mas são limitadas a poucas escolas no território do município. Ainda que haja uma formação para os profissionais da educação, esta parece ainda não ser suficiente para a compreensão do papel social da escola junto aos mesmos, já que são recorrentes nas falas as dificuldades de trabalho com gestores e outros profissionais no âmbito escolar, no sentido da proteção integral de crianças e adolescentes e o papel das escolas na sua garantia. Essa postura se manifesta também na ausência das secretarias e representações da educação nos espaços de discussão e deliberação como Fóruns e conselhos.

Na categoria Ações em rede, foram destacados os significados das falas que se referiam às ações em rede dentro do município, sua forma de atuação e como podem realizar o enfrentamento ao trabalho precoce. A partir das falas, foi possível identificar dois tipos de redes, as quais chamaremos de “redes sociais públicas” e ‘redes locais”, utilizando as classificações de redes apresentadas por Gonçalves e Guará (2010) e já apresentadas anteriormente neste trabalho.

Ao retratar as redes sociais públicas, as falas dos participantes apresentam um quadro onde a ação articulada entre as instituições públicas e a proteção a crianças e adolescentes não é assumida pelas instituições, que entendem que essa proteção não faz parte de sua função

social, mas de outros órgãos. Os participantes citam como exemplo a dificuldade da intersectorialidade com as instituições da política de saúde, que não atendem aos encaminhamentos realizados por órgãos de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, e mesmo os órgãos de defesa de direitos não priorizam as demandas advindas desse segmento, retardando os atendimentos e agravando as situações de violação de direitos.

Sabe, os trabalhadores da área de saúde ainda tem uma visão muito grotesca do que é a questão social, questão social ela perpassa por todas as políticas, não só pela assistência... às vezes assim, a gente enquanto órgão encaminhador a gente requisita um serviço, mas esse serviço não chega até o usuário porque é como se é... aquilo ali fosse de obrigação do conselho tutelar, e não deles: ‘ah, mas o negócio é do trabalho infantil... isso aqui não tem nada a ver com o PSF não’, digamos assim... ‘tem a ver com o vocês que são do conselho tutelar’, né, quando na verdade... então é muito difícil assim, pra nós hoje que aqui estamos enquanto um órgão encaminhador, fiscalizador, trabalhar pra garantir a proteção integral de uma criança enquanto que quem garante é o Estado... sabe (...) muitas vezes fazemos representação ao ministério público, seja em qualquer de suas promotorias, num é, e assim, algumas tem um olhar mais preciso, mais sensível para aquela criança, de agir logo, e outros não, outras promotorias deixam lá a coisa se arrastar, que é quem pode chegar junto ao município, né cobrando do município, né, então a gente tem essa dificuldade aqui no município... eu, é um sentimento meu, e assim, dialogando com os colegas em colegiado, a gente partilha desse mesmo sentimento... (Representante do Conselho Tutelar).

As redes locais são caracterizadas, a partir das falas dos participantes, por redes de abrangência local, focadas em um bairro ou região, onde se realizam discussões acerca dos direitos de crianças e adolescentes, incluindo o trabalho precoce. A composição dessas redes varia de acordo com os equipamentos do Estado, equipamentos privados e da sociedade civil

presentes em cada território, e englobam instituições das políticas de assistência, saúde, segurança; ONGs; conselhos tutelares; representações religiosas locais, dentre outras instituições. Essas redes partem da concepção que para ocorrer a proteção integral de crianças e adolescentes, incluindo a proteção ao trabalho precoce, é preciso envolver toda a comunidade local, incluindo as instituições públicas, privadas, sociedade civil e as famílias.

A partir das falas foi possível identificar as seguintes redes e áreas de abrangência: Rede Crer Ser, que abarca os bairros do Cristo e Rangel; Rede Varadouro-Róger, que agrega instituições dos bairros do Varadouro e Róger; Rede Colmeia, que abrange os bairros de Mangabeira, Bancários e territórios vizinhos; Rede Amigos da Ilha, que abrange o bairro da Ilha do Bispo; Rede do Valentina, que abrange o bairro do Valentina de Figueiredo e territórios vizinhos; Rede pela Paz, do bairro Alto do Mateus; e duas redes que estão em processo de fortalecimento, que são as redes de Mandacaru, que abrange as instituições deste bairro; e a Rede de Cruz das Armas, que também procura articular instituições desse bairro⁴⁴. A figura 9 traz uma representação dessas redes dentro do município de João Pessoa.

⁴⁴ A ocupação populacional da cidade de João Pessoa se deu ao sabor do desenvolvimento econômico e social local, e das políticas sociais urbanas desenvolvidas. Do início da colonização em 1585 até início da década de 1950, a cidade possuía uma ocupação ainda concentrada em torno do centro da cidade. Contudo, já era marcada a diferença de ocupação baseada na disparidade de renda, sendo a apropriação do espaço urbano bastante seletiva. Assim, as classes mais abastadas ocupavam os bairros de Tambiá, Bairro dos Estados, Expedicionários, Centro e Jaguaribe, enquanto que a população pobre ocupava áreas deterioradas do Centro e bairros modestos próximos a esse, como Cordão Encarnado, Varadouro, Róger e Torre. Marcadamente no início dos anos 1960 os financiamentos de habitação governamentais se voltaram para a população mais abastada, tendo abarcado os bairros de Tambaú, Manaíra, Cabo Branco, Bessa, Expedicionários, Bairro dos Estados, Jaguaribe, Miramar e Tambauzinho. Na década de 1970 começa a haver uma expansão da população na cidade gerada pelo êxodo rural e pela crise econômica do período, provocada pela concentração fundiária e a seca, ocasionando um crescimento populacional da cidade acima de 170%. Essa população despossuída, sem trabalho, e sem possibilidade de habitar em regiões com mais estrutura na cidade, devido à especulação e apropriação urbanas, é relegada a morar nas periferias, áreas de risco e favelas. Ao mesmo tempo, os financiamentos de habitação passaram a se dar em bairros distantes do Centro e das áreas de população mais rica, e voltadas ao operariado, como os bairros do Ernani Sátiro, Costa e Silva, Geisel, Grotão, Valentina de Figueiredo, Mangabeira, dentre outros, mostrando o caráter segregatório da ocupação urbana e política habitacional na cidade. No início dos anos de 1980, explode a ocupação em áreas urbanas desvalorizadas, por serem áreas alagadiças ao longo do rio Jaguaribe e Sanhauá, sem infraestrutura, e por isso não visadas pelo capital; acelera-se a ocupação de áreas desvalorizadas e o crescimento das favelas, e explodem os conflitos urbanos em relação à ocupação da cidade. Nos anos 1990 e 2000, os investimentos públicos e privados se voltam para áreas de lazer e serviços voltadas para as camadas mais ricas, das áreas ditas “nobres”, com a construção de *shoppings*, centros comerciais, bancos, hotéis e edifícios, e cresce a ocupação de áreas próximas a encostas e vales de rios e mangues pela população mais pobre, agravando a segregação. Assim, cria-se um dualismo na cidade: uma propaganda do Estado e da mídia da cidade como um lugar pacato, verde e com qualidade de vida, e outro de uma cidade real, onde a pobreza cresce avassaladoramente, com problemas de infraestrutura e poluição ambiental (Lima, 2012). Como pode ser observado na figura 9, o

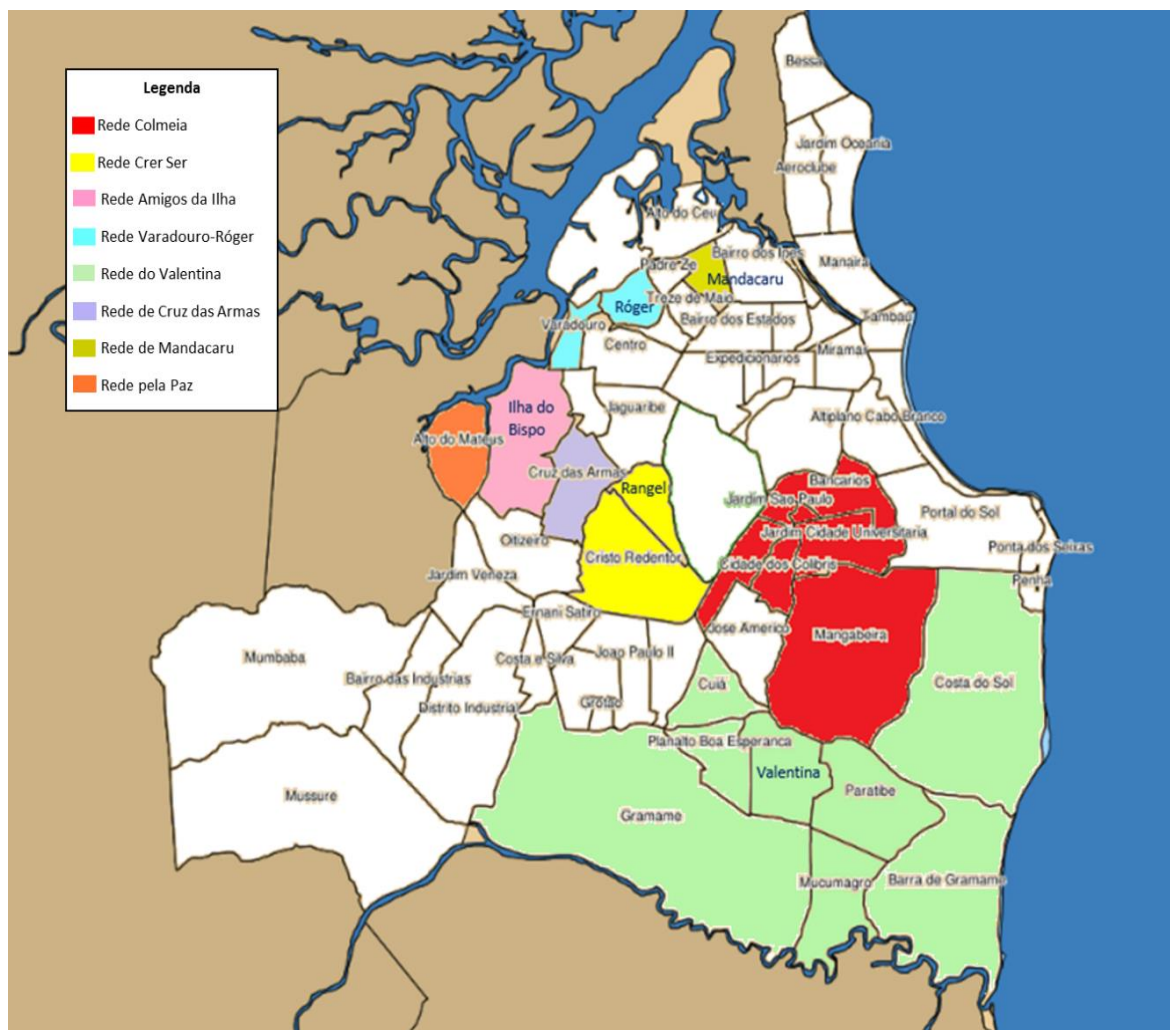


Figura 9. Mapa dos bairros de João Pessoa atendidos por redes locais

As ações das redes locais se diferenciam das ações da rede geral do município. As ações da rede local variam também em cada bairro ou região, dependendo do histórico de formação da rede, dos desafios locais, das instituições integrantes e da articulação entre elas construída a partir das vivências no espaço geográfico dos sujeitos sociais.

atendimento das redes locais contempla justamente as áreas e bairros historicamente segregados e de população pobre da cidade, sem infraestrutura, cuja população é marcada por situações de vulnerabilidade extrema, trabalhos precários e com altos índices de violência e violações de direitos, enquanto as áreas mais abastadas não possuem redes em seus territórios.

Os participantes abordaram algumas ações desenvolvidas pelas redes. É importante salientar que nenhuma das redes realiza todas as ações abaixo descritas; contudo, a caracterização apresentada visa a apresentar um quadro geral das ações e indicar sua relação com o enfrentamento ao trabalho precoce.

Foi identificado, a partir das falas, que as redes realizam ações de formação dos membros em relação a várias temáticas, destacando-se aqui formações sobre a questão do trabalho precoce e da exploração sexual comercial. Nas falas emerge também trabalho com as famílias, também no tocante a formações sobre violações de direitos e apresentação dos equipamentos públicos locais. Emergiu das falas também um trabalho chamado “linha de base”, que é uma ação onde as instituições levam para as reuniões uma relação das crianças e adolescentes atendidos, sobretudo nas escolas, que necessitam de um acompanhamento específico de várias instituições de forma articulada, geralmente por serem situações em que ocorrem várias violações de direitos de forma simultânea. Esse trabalho tem grande participação dos psicólogos, assistentes sociais e pedagogos que trabalham nas escolas.

Emergiram das falas também ações como o protagonismo juvenil nas escolas, onde algumas redes realizam um trabalho de formação com jovens das escolas sobre temáticas pertinentes a realidades deles, e que os jovens multiplicam para os demais alunos de cada escola da rede. Muitas redes também realizam campanhas de sensibilização voltadas para a comunidade em datas específicas do ano, como o dia de enfrentamento à violência sexual, no dia 18 de maio, a comemoração do aniversário do ECA, no dia 13 de julho, e o Dia de Combate ao Trabalho Infantil, no dia 12 de junho. Essa ação tem como objetivo difundir a discussão sobre as temáticas nas comunidades, além de divulgar os órgãos para a denúncia de violação de direitos das crianças e adolescentes.

Algumas redes desenvolveram projetos específicos com as escolas, geralmente com recursos advindos do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, e também de algumas

fundações internacionais.⁴⁵ Emergiu das falas especificamente um projeto que abordou a questão do trabalho precoce nas escolas, o qual será melhor explicitado a partir dos grupos de discussão, e um projeto que visa trabalhar a cultura de paz nas escolas, realizando círculos de formação com alunos, professores, redes e famílias.

Emergiu das falas também que em algumas comunidades a questão do tráfico de drogas e da drogadição tem sido um problema recorrente, principalmente na utilização de crianças e adolescentes como trabalhadores precoces no tráfico, onde estes realizam entregas de drogas, atividade conhecida como “aviãozinho”, o que faz com que essas crianças e adolescentes sejam aliciados para o trabalho no tráfico. Ante esta situação, algumas escolas por conta própria realizam atividades que mantêm as crianças e adolescentes na escola por dois turnos, mesmo não sendo escolas em tempo integral, como forma de proteger as crianças e adolescentes dessa situação de trabalho e violência locais.

Uma questão que emergiu das falas no tocante à importância das redes locais é que estas propiciam um reconhecimento das instituições locais, bem como dos trabalhadores das instituições, o que melhora o fluxo dos encaminhamentos dos casos de violação de direitos, e facilita e agiliza os atendimentos, favorecendo a realização de ações que efetivam a proteção e garantia dos direitos da crianças e adolescentes.

Mas assim, dizer a vocês que é um trabalho muito importante apesar de todos os seus percalços esse trabalho da rede, porque nós acabamos conhecendo todos os atores desse território, né, eu sei quem é o médico do posto, sei quem é a diretora da escola tal, sei quem é o padre da igreja, sei quem é lá o líder da religião do culto africano, sei quem é todos esses atores, né, da associação, e assim por diante, a gente sabe chegar, a quem dialogar, e isso tem surtido alguns efeitos quando a questão são os encaminhamentos

⁴⁵ Algumas das redes fizeram inscrição no CMDCA local como ONGs para poderem receber os financiamentos dos projetos, uma vez que para tal é preciso ter personalidade jurídica. Contudo, o funcionamento continua se dando no formato de rede local.

realizados... sabe... os encaminhamentos eles são fluidos, o que de fato vem atrapalhando esses encaminhamentos é a conjuntura política que a gente vive hoje e de políticas públicas mesmo (Representante do Conselho Tutelar).

As atividades das redes abrangem uma diversidade de ações, que, podemos analisar a partir das falas, parecem tentar preencher a lacuna já identificada anteriormente de articulação intersetorial. Parece também ser uma resposta das instituições locais com ações específicas voltadas aos problemas identificados nos territórios, que muitas vezes não recebem atenção especial das políticas sociais ou não são contempladas nas ações pensadas para o município como um todo. Exemplo disso é a formação específica que as redes realizam em relação a determinadas temáticas, ainda que haja uma formação continuada dos profissionais das escolas, como apresentado anteriormente. Ao mesmo tempo, percebe-se que ações que são entendidas como relevantes nos territórios parecem não ser suficientemente atendidas pelas instituições do Estado, uma vez que aparece a necessidade de algumas redes se institucionalizarem enquanto ONGs para obterem recursos para projetos específicos. Ainda que essas ações tragam importantes resultados positivos para a população dos territórios atendidos, não se pode deixar de indicar aqui a contradição: ao realizar um tipo de ação que beneficia a população local, as redes também acabam assumindo para si ações que deveriam ser de incumbência do Estado.

Na categoria Desmonte das políticas sociais de enfrentamento ao trabalho precoce, foram reunidos os significados que emergem das falas que apontam para uma fragilização das políticas de enfrentamento ao trabalho precoce, com cortes de recursos por parte do Estado destinados a esse fim; interrupção dos programas de contraturno escolar como o Programa Mais Educação, que foi extinto e até o momento das entrevistas, não havia sido retomado no município. Além disso, as falas indicam também que a mudança de programas como o PETI e o Projovem Adolescente para o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

desfavoreceu a participação do público-alvo, uma vez que a nova configuração do programa deixou de atrair as crianças e adolescentes.

Aliado a estes elementos, emergiu das falas que a precarização dos vínculos de trabalho dos profissionais das instituições – cuja maioria são prestadores de serviços - desfavorece a notificação de casos de trabalho precoce pelas instituições, por medo da parte dos profissionais de serem demitidos e ficarem desempregados. Os participantes identificaram também que há uma desconstrução do ECA, ao serem fragilizadas as garantias nele contidas e a defesa do trabalho precoce por pessoas influentes na mídia, o que perpetua a cultura de naturalização do trabalho precoce.

A política pública de enfrentamento ao trabalho infantil cada dia tá ficando muito mais frágil, fragilizada, o governo não tá investindo, pelo contrário, tá cortando o que tem de recurso pra isso aí, e a gente tá muito preocupado com isso, porque parece que todo o avanço que a gente teve na erradicação do trabalho infantil agora... é... a gente tá lutando pra continuar trabalhando nas escolas, porque pode até ser que a gente não tenha mais nem espaço dentro da escola... pra trabalhar essas temáticas... hoje a nossa luta é pra não perder o que a gente conquistou... né... aquela história, a gente não tá nem lutando taaaanto pra avançar, mas é lutando pra manter o que a gente conquistou... isso é um absurdo, né! (Representante de ONG)

É a desqualificação é... é o desmonte das políticas públicas, dos programas sociais, por exemplo: a nível de município, né então os programas de contraturno da escola eles não existem mais... né, o Mais Educação, ele foi extinto, com uma promessa de voltar, mas até hoje nada, por exemplo o PETI e o projovem, eles foram reformulados e transformados em Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que tem uma roupagem que não favorece essa questão de, de ser atrativo pras crianças e os adolescentes permanecerem naquele serviço, né, do que tá no ponto de trabalho, sendo

explorado... né... então quando a gente veio obter mais algum sucesso, infelizmente tá aí o neoliberalismo já nos mostra isso, muito bem claro, só os que funcionam são os da sociedade civil... que tem esse trabalho de fortalecimento de vínculos (Representante do Conselho Tutelar).

O que se pode analisar a partir das falas é que se percebe um esvaziamento das políticas sociais de enfrentamento ao trabalho precoce, que se manifesta no corte de recursos e modificação da configuração dos programas, seguindo a tônica da focalização dos serviços e programas e de limitações das ações para a redução da pobreza. Para os entrevistados, a sensação é de retrocesso e perda de espaço de ação, que provocam nos sujeitos sociais um sentimento de desesperança e frustração ante o quadro político-social hoje delineado. Essas ações seguem claramente a agenda neoliberal, que traz claros impactos para as políticas sociais e o enfrentamento ao trabalho precoce, no sentido da perda de especificidade e clareza dos fins das ações, delegação da formação e desenvolvimento humanos a segundo plano, e, no fundo, uma negação dessa refração da “questão social” no país.

Etapas 2 – Grupos de discussão com membros do SGD

Lócus

Após a efetivação das entrevistas, percebeu-se que a realização do grupo de discussão apenas em João Pessoa não contemplaria a diversidade da realidade do enfrentamento ao trabalho precoce no estado. Por isso, optou-se por realizar grupos de discussão em outros municípios, de forma a realizar um momento único de discussão com vários atores das políticas sociais e sociedade civil locais.

A partir disso, o critério definido inicialmente para escolhas dos municípios foi de contemplar aqueles que apresentassem maiores índices de trabalho precoce nas fiscalizações realizadas pela SRTE–PB, identificados na pesquisa documental lá realizada, e de forma que contemplasse um município por mesorregião do estado. Por este critério, obteve-se que os municípios com maior frequência de trabalho foram os de Campina Grande (Agreste), João Pessoa (Zona da Mata), Patos (Sertão) e Caraúbas (Borborema). Contudo, ao reunir os dados, observou-se que a distribuição em valores absolutos das frequências de trabalho precoce se concentrava em 4 municípios paraibanos, a saber: Guarabira (Agreste), Campina Grande (Agreste), João Pessoa (Zona da Mata) e Patos (Sertão), sendo que o município de Guarabira apresentou nos documentos a maior quantidade de casos de trabalho precoce.

Ao cruzar estas informações com a lista de municípios que podiam aderir às Ações Estratégicas do PETI, a partir dos critérios definidos na Resolução nº10/14 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)⁴⁶, obteve-se que os municípios de João Pessoa, Patos

⁴⁶ Essa resolução veio a regulamentar as ações estratégicas do PETI nos municípios após o fim das atividades específicas do Programa como eram configuradas anteriormente ao reordenamento das ações da política de proteção social básica. A estratégia do PETI passou a contar com uma equipe para acompanhar as famílias de crianças com situação de trabalho precoce e com recursos definidos para tal fim, contemplando os municípios que obtiveram mais de 400 casos de trabalho precoce no Censo 2010 ou que tiveram aumento de 200 casos de trabalho precoce entre os Censos de 2000 e 2010. Na Paraíba os municípios que poderiam aderir a essa estratégia foram:

e Campina Grande estavam contemplados, abarcando as regiões da Zona da Mata, Agreste e Sertão. Os municípios de Caraúbas e Guarabira não estavam contemplados na lista. Contudo, como o município de Guarabira apresentou o maior número de crianças e adolescentes trabalhadores nos dados obtidos nos documentos, e por ter participado de um projeto específico de enfrentamento ao trabalho precoce, o Projeto Catavento, já apresentado no estudo II, assim como a mesorregião do Agreste também obteve os maiores índices de trabalho precoce; optou-se então por incluí-lo nos municípios onde seriam realizadas as entrevistas abertas e grupos de discussão. Assim, os municípios nos quais foi realizada a pesquisa foram João Pessoa, Patos e Guarabira.

Participantes

Os participantes foram membros do SGD local. Os participantes dos grupos de discussão de João Pessoa foram integrantes de uma rede local, cujos membros eram educadores e representantes das equipes pedagógicas das escolas locais (psicólogos, assistentes sociais e pedagogos), representantes de unidades básicas de saúde, do Conselho Tutelar, de instituições de educação infantil e do CRAS local. No grupo de discussão da cidade de Guarabira, participaram representantes do CMDCA, Secretaria Municipal de Educação e ONG local. No grupo de Patos, participaram representantes do CMDCA, Secretaria Municipal de Educação e AEPETI.

Araruna, Areia, Aroeiras, Bayeux, Boqueirão, Cacimba de Dentro, Cajazeiras, Campina Grande, Cuité, Esperança, João Pessoa, Juazeirinho, Lagoa Seca, Patos, Queimadas, Santa Rita, São Bento, Sapé e Sousa.

Técnicas e instrumentos

A segunda etapa deste estudo teve como técnica de coleta de dados os grupos de discussão. Optou-se por esta prática pela característica de discussão coletiva de uma realidade comum aos participantes, no caso desta tese, das ações de enfrentamento ao trabalho precoce e as políticas educacionais. Esta prática de pesquisa, além de levantar as ações desenvolvidas neste enfrentamento, permitiu levantar que significados e percepções coletivas se constituíram neste campo de experiências em comum, e trouxeram outra perspectiva, que se aliou aos das entrevistas abertas.

Foi utilizado um roteiro para realização dos grupos, o qual abordou os mesmos temas do roteiro das entrevistas individuais, com algumas adaptações, incluindo a forma de constituição, funcionamento e ações das redes, e a percepção dos participantes da sua atuação no enfrentamento ao trabalho precoce. O roteiro também se encontra na seção anexos (anexo 2).

Procedimentos

No caso dos grupos de discussão, em João Pessoa foi contatada uma rede local de proteção à criança e adolescente, à qual foi apresentada a pesquisa, e após o aceite, foi realizado o grupo de discussão. Na cidade de Guarabira, que não possuía redes de proteção à criança e adolescente formais, foram contatados membros da política de educação, CMDCA local, ONG e conselho tutelar, e marcado dia e horário para realização do grupo, assim como no município de Patos. Após apresentação da pesquisa e seguidos os procedimentos éticos, fez-se a discussão, que foi gravada e transcrita.

Análise dos dados

A transcrição das entrevistas e grupos foi inserida no *software* MAXQDA e foi realizada a análise de conteúdo temática, assim como nos estudos anteriores.

Resultados

O município de João Pessoa, capital do estado da Paraíba, está situado na mesorregião da Zona da Mata, e contava com uma população estimada, em 2017, em 811.598 habitantes. O salário médio dos trabalhadores formais, em 2016, era de 2,6 salários mínimos⁴⁷. A população ocupada era de 37,5%, e a população que recebia até ½ salário mínimo *per capita* era de 36,4%. A população ativa está inserida em atividades como indústria, comércio e sobretudo no setor de serviços. Em 2015, a taxa de escolarização entre crianças e adolescentes entre 6 e 14 anos era de 96,9%. O município contava com 367 escolas de Ensino Fundamental, com 94.940 matrículas e 5.121 docentes⁴⁸.

A cidade de Guarabira é situada na mesorregião conhecida como Agreste, e em 2017 contava com uma população estimada em 58.881 habitantes. O salário médio da população dos trabalhadores formais em 2016 era de 1,4 salários mínimos, e a população ocupada era de 17,8%. A população ocupada em 2016 que vivia com até meio salário mínimo *per capita* era de 42,9%. As atividades econômicas do município são principalmente o comércio e o setor de serviços, sendo um município importante na região e para os municípios vizinhos. Em 2015, a taxa de escolarização das crianças e adolescentes entre 6 e 14 anos era de 95,7%. O município

⁴⁷ O valor do salário mínimo em 2016 era de R\$ 880,00.

⁴⁸ Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/joao-pessoa/panorama>

contava com um total de 55 escolas de Ensino Fundamental, 9.309 matrículas nesse nível de ensino e 533 docentes⁴⁹.

O município de Patos está situado na mesorregião do estado conhecida como Sertão, e em 2017 contava com uma população estimada em 107.790 habitantes. O salário médio dos trabalhadores formais em 2016 era de 2 salários mínimos, com 15,3% da população ocupada. A população que vivia com até meio salário mínimo *per capita* era de 41,7%. Os setores de atividade que se destacam no município são os de comércio e serviços, existindo ainda o da agricultura, sendo um polo importante no Sertão do estado. Em 2015, a taxa de escolarização de crianças e adolescentes era de 97,8%, e o município contava com um total de 81 escolas de Ensino Fundamental. O município possuía um total de 14.626 matrículas nesse segmento, e contava com um contingente de 822 docentes⁵⁰. A figura 10 traz uma representação dos municípios dentro do estado da Paraíba, dividido por mesorregiões.

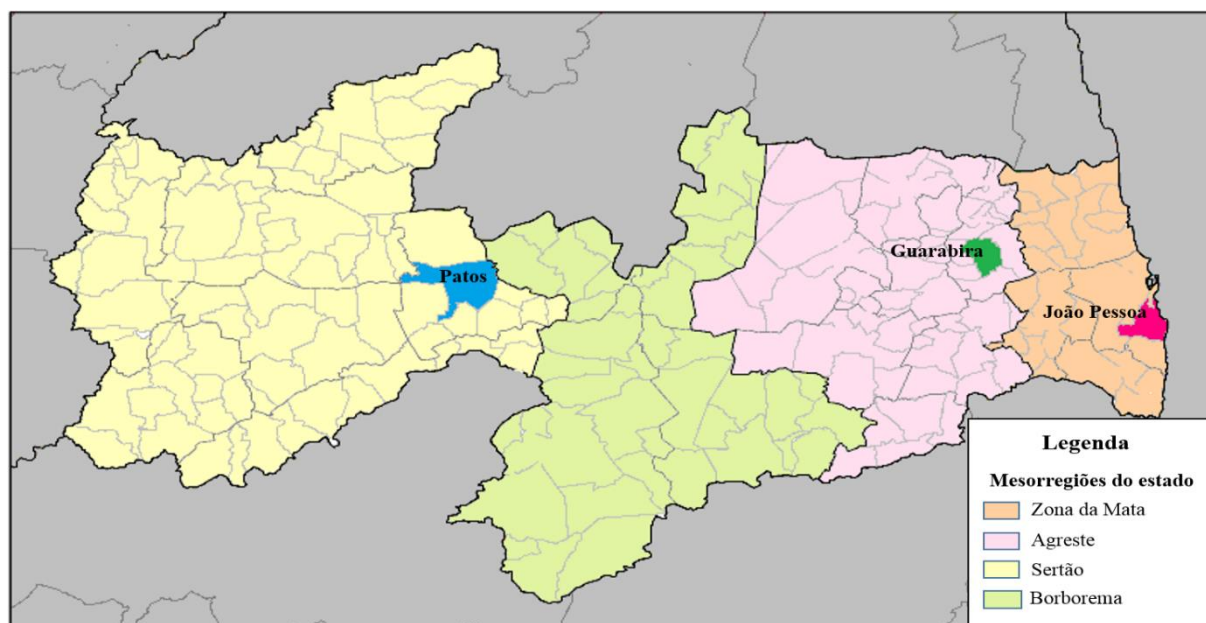


Figura 10. Municípios nos quais foram realizados os grupos de discussão, por mesorregião do estado da Paraíba.

⁴⁹ Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/guarabira/panorama>

⁵⁰ Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/patos/panorama>

Nos grupos de discussão foi identificada uma série de categorias que emergiram das falas, a saber: Ações históricas de enfrentamento ao trabalho precoce nos municípios, Ações específicas: programas PETI e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), Desmonte das políticas de enfrentamento ao trabalho precoce, e Ações da educação no enfrentamento ao trabalho precoce. A tabela 7 traz um resumo das categorias e subcategorias do estudo IV em sua etapa 2.

Tabela 7

Resumo das categorias e subcategorias do estudo IV – etapa 2

Categorias	Subcategorias
Ações históricas de enfrentamento ao trabalho precoce nos municípios	-
Ações específicas: programas PETI e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)	-
Desmonte das políticas de enfrentamento ao trabalho precoce	-
Ações da educação no enfrentamento ao trabalho precoce	Escola Margarida
	Escolas em tempo integral
	Programa Mais Educação
	Acompanhamento da frequência escolar
	Ação intersetorial da educação com outros órgãos
	Contradição no espaço da escola para discutir a questão do trabalho precoce
	Inserção das crianças e adolescentes nas escolas e creches e a inclusão no currículo da temática do trabalho precoce
	Linha de base
	Projeto voltado para o enfrentamento ao trabalho precoce

Nos grupos foram identificadas Ações históricas de enfrentamento ao trabalho precoce nos municípios. A rede participante do grupo de discussão em João Pessoa foi uma rede local, que começou seus trabalhos de articulação a partir de um projeto voltado para educação integral, financiado por uma fundação privada. Durante esse projeto, as ações financiadas se voltavam para oficinas de música, esportes, rádio escola, rodas de leitura, dentre outras, além da articulação entre as instituições locais. Esse projeto era de duração determinada, e ao fim de sua vigência as instituições, percebendo a importância das articulações construídas, resolveram se transformar em uma rede. Essa rede, posteriormente, devido à falta de recursos para

desenvolver ações se registrou como ONG e passou a concorrer a editais de projetos do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, sendo contemplada com um projeto.

As ações de enfrentamento ao trabalho precoce em Guarabira, segundo os participantes do grupo de discussão, iniciaram-se na metade dos anos 80 do século passado, a partir de ações da Igreja Católica. Naquele momento, segundo as falas, como ainda não existia o ECA, era permitido o trabalho de adolescentes, então a Igreja Católica fornecia caixotes para os adolescentes trabalharem de engraxate nas ruas. Em seguida, foi criado um abrigo, uma oficina (onde eram fabricados itens que eram vendidos pelas crianças e adolescentes) e uma escola que atendia a esses meninos, sendo que a maioria estava nas ruas e trabalhando. Com a criação do ECA essas atividades não foram mais realizadas. O abrigo se tornou uma fundação pública, a qual passou a desenvolver atividades com as crianças e adolescentes trabalhadores e em situação de vulnerabilidade da região, e a prefeitura municipal assume o funcionamento da escola e da creche que existiam no local, o que é considerado pelo grupo como uma ação que contribuiu para a redução do trabalho precoce. No fim dos anos 90 é instalado no município o PETI⁵¹, que atende as crianças e adolescentes trabalhadores nas feiras e no lixão, e a prefeitura acompanha essas famílias atendidas. Ao mesmo tempo, começaram a ser criados os primeiros conselhos de direitos e tutelar da cidade. Em 2004, é realizado no município o Projeto Catavento, já apresentado na página 179, que impulsionou as ações das instituições locais em torno do trabalho informal urbano nas feiras livres, atividade predominante na cidade, juntamente com o trabalho precoce em lixões. Nesse período ONGs locais e as secretarias municipais, bem como os conselhos, mobilizaram-se para enfrentar o trabalho precoce, numa atuação conjunta entre os órgãos locais, em parceria com o FEPETI e a DRT-PB, que estimulava o acompanhamento local das famílias com trabalhadores precoces. O grupo citou

⁵¹ Apesar de os participantes citarem que o PETI foi implantado na cidade no fim dos anos de 1990, há um pequeno equívoco na data, uma vez que o programa foi implantado no município no ano de 2000, segundo dados da SRTE-PB.

que hoje no município funcionam grupos do SCFV, que atendem as crianças e adolescentes que eram do PETI, mas ainda há trabalho precoce nos lixões e nas feiras, identificado pelos conselhos de direitos locais.

No município de Patos, os participantes do grupo de discussão identificaram que nos anos 80 e 90 do século XX, o trabalho precoce na cidade se dava nas modalidades de trabalho infantil doméstico e na venda de itens nas ruas. Contudo, nenhuma ação de enfrentamento específica era realizada. Apenas com a instalação dos conselhos de direitos e tutelares se iniciam as primeiras ações, sobretudo de identificação e acompanhamento das famílias. Nesse momento, a questão da exploração sexual comercial no município se agrava, uma vez que o local é rota de caminhoneiros que levam cargas para outras localidades. Os participantes identificaram também como ações de enfrentamento o PETI, que atendia as crianças e adolescentes trabalhadores, e o Programa Bolsa Família, enfatizando que com a integração dos programas as famílias perderam a visibilidade do trabalho precoce no atendimento das políticas. Nos dias atuais, as principais ações identificadas foram o Programa Mais Educação, o SCFV e as ações intersetoriais, sobretudo de fiscalização e diagnóstico de situação de trabalho precoce.

Dentro das ações nos municípios, nas cidades de Patos e João Pessoa, os grupos indicaram duas ações específicas: os programas PETI e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Os participantes indicaram que o PETI se mostrava como uma ação concreta de enfrentamento ao trabalho precoce, que efetivava a proteção social às crianças e adolescentes atendidos, e reduzia o número de crianças e adolescentes inseridos no trabalho. Ressaltaram também que a ação conjunta entre secretarias de educação e assistência social funcionava, aquela entrando com a formação dos educadores e esta, com a infraestrutura. Os participantes avaliaram as atividades como um trabalho positivo, que foi “deixado de lado”. O recebimento da bolsa PETI favorecia a visibilidade da ação como voltada ao trabalho precoce, o que se perde junto às famílias após a integração do PETI com o PBF. Para os

participantes, as crianças também avaliavam as atividades como boas, positivas. O fim do programa no atendimento direto às crianças e adolescentes é percebido pelos participantes como algo negativo, que teve uma perda de impacto no enfrentamento ao trabalho de crianças e adolescentes.

E2 – depende assim... é uma ação significativa era a do PETI... muito importante, teve muito impacto...

E1 – isso!

E2 - é porque realmente protegia... mas... de uns tempos pra cá, talvez uns quatro, cinco, seis anos, eu acho que houve uma decadência muito grande... eu acho né... assim, eu não sinto mais relevância no sentido de... de impacto...

E5 – de ações concretas...

E2 – é! Impacto mesmo... (Grupo de discussão de João Pessoa)

E3 - ... o PETI, enquanto era PETI, lembra, E1, que teve um funcionamento muito bom, um trabalho muito bom na década de 90, tudo, e a coisa foi um pouco deixada de lado, e está nesse momento com essa dificuldade, enquanto educação (...) era, os pais mesmo procuravam, menino, era uma loucura... eles iam matricular no PETI, né...

E2 – eles recebiam uma bolsa de 25 reais, cujo recurso migrou para o Bolsa Família... é uma das condicionalidades... mas ele não enxerga isso... a família não enxerga isso, que não perdeu o recurso... tá entendendo?

E2 – foram as que mais sofreram mesmo... aí tá caminhando agora, só que antes, até pelas crianças que a gente conversa mesmo, quando diz: ‘ó, o PETI...’ ‘Ah tia, o PETI vai voltar?’ ... pela reação delas, era muito bom... sabe... (Grupo de discussão de Patos)⁵²

⁵² Nos trechos de falas dos grupos de discussão optou-se por trazer uma identificação dos participantes através de letras e números para deixar mais clara a mudança de participante durante as discussões. Como as entrevistas foram individuais, optou-se por não fazer identificação dos participantes nos trechos, o que não comprometeria a compreensão das mesmas.

Quanto ao SCFV, os participantes indicam como ação de enfrentamento ao trabalho precoce, ao inserir as crianças e adolescentes em atividades artísticas e esportivas, e retirá-los das ruas e também do trabalho. Contudo, segundo os mesmos, o programa passa por dificuldades, que fragilizam sua boa execução e atendimento.

Emergiu das falas também um desmonte das políticas de enfrentamento ao trabalho precoce. Os participantes indicaram nos grupos que percebem que as políticas sociais e de enfrentamento ao trabalho precoce estão sendo desfeitas, abandonadas, e atribuem esse desmonte à redução de verbas e à desvalorização das políticas públicas.

E5 – vem de cima pra baixo... essa história do reordenamento mesmo... foi um motivador também dessa mudança... então... quando o ministério diz que tem de ter essa mudança... quando chega aqui...

E3 – e cortes né? Cortes de gastos, tudo... (Grupo de discussão de João Pessoa)

Podemos analisar, a partir das falas dos grupos de discussão relacionadas às ações, que o PETI, em seu formato que aliava a transferência de renda às famílias com educação na escola regular e atividades no contraturno com a jornada ampliada, mostrava-se como uma ação efetiva no enfrentamento ao trabalho precoce, sendo inclusive visibilizada para as famílias nessa sua função, que se perde com a integração entre PETI e PBF. As atividades do SCFV são citadas como ação de enfrentamento ao trabalho precoce apenas no município de Patos, mas ainda não conseguiram ser consolidadas no município devido a dificuldades estruturais por parte da prefeitura local, o que traz entraves ao trabalho nos coletivos. O desmonte das ações antes existentes ilustram a direção tomada nas políticas de enfrentamento ao trabalho precoce, na direção de serem diluídas dentro das ações de combate à pobreza, abandonando a especificidade da questão, limitando-a à falta de recursos das famílias, o que enfraqueceu as ações educativas e o seu poder de enfrentamento.

Dentro da categoria Ações da educação no enfrentamento ao trabalho precoce, uma ação histórica que ocorreu no município de João Pessoa e que foi apontada pelos participantes nos grupos de discussão foi a experiência da Escola Margarida. Essa escola atendia meninos e meninas em condição de rua no centro da cidade, e desenvolveu uma metodologia específica de trabalho em que as crianças e adolescentes, que eram atendidas nas ruas e gradativamente foram incorporadas ao espaço da escola. Lá participavam de aulas do ensino regular e oficinas no contraturno escolar, e ainda ações de ação-reflexão-ação. Os participantes identificaram que essa metodologia de trabalho permitiu que aos poucos as crianças retornassem às famílias de origem e uma redução do trabalho precoce por eles desenvolvido nas ruas. Os participantes apontaram também que apesar de a escola estar gerando bons resultados, a escola e sua metodologia foi desarticulada pela secretaria de educação.

E1 – A gente trabalhava de manhã a parte de sala de aula, de conteúdo realmente, e a tarde eram as oficinas, então tinha o arte-educador, e pra completar mais ainda a gente tinha um momento na sexta feira, que era o momento de ação-reflexão-ação e a gente parava escola... pra trabalhar do porteiro à direção... então a gente convidava algumas pessoas para desenvolver oficinas de convivência com os profissionais... para somar ao trabalho da gente... né... aí sim, a gente começou a perceber que a gente começou a inserir esses meninos em casa, eles voltar pra suas casas, a gente começou a perceber que o processo tava caminhando... tava dando certo... diminuiu a questão do trabalho infantil, na época, né... mas infelizmente... foi por água abaixo o trabalho... e aí no ano seguinte pra nossa surpresa compreenderam que a escola não deveria existir porque na verdade aquele trabalho era da secretaria de ação social... e aí... a gente começou a perceber que com o passar do tempo, aquelas crianças e adolescentes que a gente conseguiu avanços e reinserção nas famílias voltaram pras ruas! Começaram a usar droga de novo... e tal... então...

E2 – é porque a concepção deles era que é que não deveria se ter uma escola só para os meninos de rua, aí eles pegaram e pulverizaram... só que imagine um cara que quando a gente chegava na porta da escola, a gente dizia: ‘você vai deixar sua droga aonde?... sua arma não entra!’ Imagina ele numa escola regular... quem é que vai acolher esse sujeito?...dissolvido a possibilidade de você, é, de certa forma, oferecer uma proteção e um ambiente adequado pra essas crianças... (Grupo de discussão de João Pessoa).

Os participantes identificam que uma importante ação é a das escolas em tempo integral, que podem ser ferramenta para a formação das crianças e adolescentes e a redução do trabalho precoce. Contudo, fazem uma crítica ao formato de escola em tempo integral implementado até o momento presente, sem estrutura adequada para o atendimento aos alunos, e sem uma proposta metodológica que realmente favorece seu desenvolvimento:

E1 – é, e outra coisa... outra coisa que eu acho que também ajudaria, e que assim, é uma coisa que se vem falando há um bom tempo é a escola em tempo integral, né... porque não adianta você dizer assim ‘ah, a minha escola já é em tempo integral!’... não, você não tem uma estrutura, você tem de ter uma equipe de intermediar a questão do turno... tem que ter planos, tem que ter uma estrutura, tem que ter uma metodologia, tem que ter um planejamento... então dizer assim: ‘vamos inaugurar uma escola em tempo integral’, mas gente, será que realmente tá preparado pra fazer isso? Será que realmente vai suprir a necessidade? Eu acho que ela seria uma das coisas que poderia realmente reduzir a possibilidade de o menino estar no trabalho infantil no turno oposto, né, da escola...

E5 – ela ser organizada da maneira correta né, com ações que as crianças pudessem aproveitar...

E2 – então... porque se você não tem habilidades, se você não tem realmente uma proposta... o aluno fica em sala de aula... 8 horas...

E5 – é você deixa o aluno lá... sem fazer nada... (Grupo de discussão de João Pessoa)

Os participantes dos grupos de discussão dos três municípios incluídos na pesquisa indicaram o Programa Mais Educação como uma importante ação da educação no enfrentamento ao trabalho precoce, contudo o fizeram com especificidades. Todos apontam o potencial de enfrentamento ao trabalho precoce do programa, mas em João Pessoa, as falas indicam que muitas vezes esse potencial não se dava porque o público que deveria ser prioritário, no caso as crianças em situação de vulnerabilidade como o trabalho precoce, não eram incluídas pela seleção realizada pela escola, e mesmo pela existência de trabalho voluntário dentro do programa. Adicione-se a isso o fato de que desde o ano de 2014 até 2017, quando da realização da pesquisa, o programa estava sem funcionamento, devido ao corte de verbas federais para sua execução.

No caso dos municípios de Guarabira e Patos o programa, no momento da realização dos grupos, estava funcionando, com as oficinas de esportes, de linguagem e matemática, e arte e cultura. No caso de Patos, a avaliação da questão do programa no enfrentamento ao trabalho precoce é de que esse papel de contribuição para retirada das crianças e adolescentes do trabalho não está claro para os profissionais do programa, devido aos profissionais serem novatos e o programa ter de ser iniciado às pressas no local, com a mudança de gestão e reformulação do programa, de forma a garantir a verba para funcionamento.

E2 – eu acho que... que... o que talvez tenha contribuído mais nessa nova temporada tenha sido o Mais Educação... ele tinha ajudado também no sentido de reduzir [o trabalho infantil], mas até isso... a gente vê um complicador... os que mais seriam perfil pra estar no Mais [educação] não estão... seja por uma questão de seletividade (...) que um dos critérios era esse, né... você colocar os alunos com maiores problemáticas dentro do Mais Educação pra que eles ficassem o segundo período dentro da escola... é... mas se você coloca isso tudo concentrado... com o trabalho voluntário, né, de pessoas que

não estão diariamente dentro da escola... é muito difícil! Muito difícil... aí é tem o problema de financiamento também...

E1 – que esse ano não...

E2 – é esse ano financiamento não tem... (Grupo de discussão de João Pessoa)

E3 – e na educação nós temos o Novo Mais Educação, né...que também é muito importante...

E2 – é, muito!

E3 – o Novo Mais Educação ele funciona com oficinas de linguagem, matemática, né (...) vai toda essa parte, tem oficinas de esporte, de arte, cultura... dança... tudo...

P1 – aí como é que você acha que ele se relaciona com essa questão do trabalho infantil? Você vê alguma relação?

E3 – olhe, o que a gente vê é que ainda não está, vamos dizer assim, esclarecido né, a importância do programa de fazer esse resgate... né... até porque o Novo Mais Educação, todos os profissionais que eles pegam, né, são profissionais bem novatos, né, e como E1 disse, quando a gente assumiu a gestão nova, a coisa não fica totalmente esclarecida, então você tem que botar a coisa pra funcionar, o mais rápido possível, pra não perder o programa, pra verba não deixar de vir... (Grupo de discussão de Patos).

Emergiu nas falas dos grupos dos municípios de Guarabira e Patos, como ação da educação dentro no enfrentamento ao trabalho precoce, o acompanhamento da frequência escolar. No município de Guarabira, esse acompanhamento se dá através das escolas, que são orientadas nas formações dos professores, que, ao identificarem a falta dos alunos por uma semana ou mais, seja feita uma busca do aluno para saber o motivo da ausência da escola, e que não pode ser por motivos de trabalho, buscando contribuir para sua retirada das ruas. Em caso de recorrência das faltas, a escola comunica à equipe multidisciplinar da secretaria de educação, através de relatório, as faltas são computadas e são notificadas para o conselho tutelar. Em Patos

as falas identificam que aparentemente muitas escolas indicam presença dos alunos mesmo em casos de falta, para que não percam o benefício do Programa Bolsa Família, pois a escola seria ameaçada caso não atestasse a presença dos alunos.

Outras vezes, esse acompanhamento é realizado de forma informal, em Guarabira, quando são encontradas crianças e adolescentes nas ruas e feiras locais no horário da aula. Numa ação individual, busca-se então conversar com a criança e identificar a escola de origem, e busca-se contato com a direção da escola.

Uma questão que foi recorrente nas falas sobre o acompanhamento da frequência escolar dos alunos é sobre a utilização dessa condicionalidade como argumento e até ameaça junto às famílias para que a criança e o adolescente frequentem as aulas. Em todos os municípios pesquisados essa questão é abordada pelos participantes, onde a escola usa esse argumento em diversos momentos, também para que haja presença das famílias nas reuniões promovidas pelas escolas. As falas identificam desde posturas que entendem esse uso coercitivo das condicionalidades como proteção à criança, a falas que entendem que pode haver essa coerção, mas de forma a promover o receio nas famílias da perda do benefício e fazer com que retirem a criança do trabalho, mas que o benefício não seria cortado de verdade. Emergiram até falas que demonstram que os participantes são contra a concessão de benefícios de transferência de renda, mas como existem, usariam junto às famílias como forma de obrigarem os filhos a estarem na escola.

E2 -...Daí os professores têm que fazer a chamada todos os dias e a nossa orientação aqui é que a partir da primeira semana de ausência do aluno eles têm que ir a casa procurar saber o que é que aconteceu... porque nós temos, assim, bimestralmente a frequência que nós colocamos no sistema, que é ligada também ao bolsa família. Então daí, quando falta, aí vai saber o porquê e tal, tal. Se continuar, então, o professor coloca falta e repassa para direção, a direção da escola faz um relatório para nós, aí nós

computamos as faltas deles, entendeu? Se ele estivesse desligado da escola, nós comunicamos ao conselho, nós, digo assim, a escola, a escola é que tem essa função de comunicar ao conselho. Se a escola não der conta, aí vem a secretaria e a secretaria comunica, nós temos uma equipe multidisciplinar onde contribui para esse trabalho em torno da criança, para localizar (Grupo de discussão de Guarabira).

No grupo de discussão de Patos, emerge a questão do PBF e a postura em relação às famílias beneficiárias, gerando um debate entre os participantes:

E2 – foi o que eu disse a E1, E1, quando a gente for abordar e o conselho tutelar for visitar a família, use... diga que se não retirar o filho vai cortar [o Bolsa Família]!

E1 – agora eu não sei...

E2 – não é cortar mesmo, mas impor o medo pra mãe não mandar mais...

E1 – é porque assim, eu refreio nisso aí porque eu não sei até que ponto a gente pode fazer isso... porque aí tem uma série de condicionalidades... tá entendendo...

E3 - na escola e na creche a gente usa sabe...

E1 - a gente pode fazer isso com o trabalho infantil? As escolas têm mais um respaldo, porque tem a questão da frequência...

E2 – mexeu no bolso... brasileiro é desse jeito... enquanto não mexer no bolso... (Grupo de discussão de Patos)

Emergiu das falas dos participantes dos grupos de discussão que outra ação importante é a ação intersetorial da educação com outros órgãos. Essas ações são realizadas quando identificada alguma situação de trabalho precoce ou outras situações de violação de direitos nas escolas. No grupo de Guarabira, as ações se dão inicialmente de forma direta com o próprio aluno; quando não há resolução, parte-se para um trabalho com a família. Quando as escolas

não conseguem resolver a situação nesse nível, aí são realizados encaminhamentos para o conselho tutelar, e as escolas consideram que nesses casos as providências cabem mais aos conselhos do que à educação. A partir daí as situações podem chegar até o Ministério Público, dependendo do andamento da situação.

No grupo de Patos, os participantes relataram que nesses casos as ações não podem ser desenvolvidas por secretaria, mas tem de ser uma ação conjunta. As escolas, ao identificarem essas situações, acionam o conselho tutelar, que faz abordagem conjunta com o CREAS e AEPETI, e algumas vezes para o Ministério Público. São também realizados relatórios para o CRAS, e o AEPETI faz os encaminhamentos para as instituições. Como as situações são recorrentes, há sempre novas notificações dos mesmos casos, uma vez que a situação econômica das famílias leva à permanência no trabalho precoce. Uma das dificuldades apontadas é a troca de promotorias na sede de Campina Grande, o que faz com que os promotores repitam os mesmos procedimentos dos promotores anteriores, trazendo entraves ao trabalho no município. Outra questão apontada é que do total de notificações de trabalho precoce realizadas, o número de crianças e adolescentes atendidos é muito baixo, tanto no estado quanto no município.

E5 - Se for o caso de resolver de forma mais assim direta, como é o caso que a professora tá afirmando, como você resolve diretamente, diretor e o aluno, então já se resolve; se for preciso aí a gente recorre as instâncias maiores, conversa com os pais. Se for o caso, chegar até o Ministério Público, só que em parceria com o conselho, porque compete mais a ele do que a gente, porque a gente só precisa garantir que ele esteja na escola, já os outros órgãos precisam garantir que eles estejam na escola e não estejam trabalhando, então, é preciso se juntar para poder garantir isso (Grupo de discussão de Guarabira).

E1 – encaminha pro conselho, e depois encaminha pro Ministério Público do Trabalho, relatórios, encaminha para o CREAS, e CRAS... CRAS do territórios que aquela criança, quando a gente identifica, que eles também sonegam informações... então o PETI faz esse encaminhamento pra essas instâncias todas, e a gente fica fazendo a referência e contra-referência, e vendo como é que estão lá... até muitas vezes ficam até esquecidos lá, né E2... lá no CRAS, lá nos CREAS, mas aí sempre... como são os mesmos que estão... na mesma situação, a gente sempre reencontra... e sempre renotifica, e sempre tenta acompanhar... (Grupo de discussão de Patos).

Emergiu também nas falas uma certa contradição no espaço da escola para discutir a questão do trabalho precoce. Os participantes apontam que hoje há uma maior abertura dos profissionais das escolas para discutir temáticas de direitos e dentro delas a questão do trabalho precoce, provocadas, segundo eles: pela própria experiência do trabalho em rede; pela admissão de profissionais via concursos, que promove um novo perfil de profissional, mais ligado à intersectorialidade e garantia de direitos, e que compreende que a proteção social às crianças e adolescentes é de responsabilidade de todas as políticas; e a inserção de temas como o ECA nos currículos.

Ao mesmo tempo, nas falas emerge que essa abertura não se dá como uma característica geral nos profissionais da educação como um todo, que não há essa preocupação em relação ao enfrentamento ao trabalho precoce nas secretarias municipais de educação. As falas indicam que há muita naturalização do trabalho precoce nas falas dos profissionais da educação, das famílias e das próprias crianças e adolescentes. Os profissionais da educação, segundo as falas, não percebem o enfrentamento ao trabalho precoce como uma ação também da escola; acreditam que o papel da escola e de sua atuação profissional se limita ao ensino-aprendizagem e ao espaço escolar, não cabendo aí o que ocorre com o aluno fora dos muros da escola.

E3 – olhe, a visão é beem distorcida... né... a gente percebe que é uma coisa que fica assim... pairando... no bojo mesmo da educação municipal falta essa preocupação... existe em uma pessoa, em um educador, em outro, né, em gestor, dentro de uma escola, de professor que desperta mais, que tem mais conhecimento da comunidade, que conhece mais aquela área vulnerável... mas não existe assim esse foco (...) é, não é de todos a preocupação, nem a questão de se preocupar em ter o conhecimento...

E1 – e até monitorar, né...

E3 – por exemplo, crianças do PETI, né...

E1 – quando as crianças se ausentam porque estão trabalhando, né...

E3 – né? Às vezes até o supervisor reclama: ‘Mas por que eu tenho de me preocupar?’, porque se a criança está faltando...o professor tem de se preocupar, tem que comunicar à direção, que tem que se comunicar com o supervisor... (Grupo de discussão de Patos).

Uma ação que os participantes apontam como desenvolvida pela educação no enfrentamento ao trabalho precoce é a de inserção das crianças e adolescentes nas escolas e creches e a inclusão no currículo da temática do trabalho precoce. Especificamente no grupo de Guarabira, os participantes afirmaram que o fato de a criança estar inserida na educação infantil impede que esteja nas ruas e no lixão, e que a inserção da temática nos planejamentos e temas trabalhados em sala ajuda a mudar a cultura que naturaliza o trabalho precoce. Já no grupo de João Pessoa, emerge das falas que as formações de professores não têm favorecido a discussão da temática da garantia de direitos.

E2 - ... onde é que a educação entra, como a professora acabou de afirmar? A partir do momento que se oferece creches e escolas com educação de qualidade, com professores qualificados para atender essa criança. Mesmo que a mãe continue trabalhando no que hoje já se tornou uma usina de reciclagem na comunidade, essas crianças hoje elas já não vão mais para os lixões, então são ações governamentais que de forma indireta ou

de forma geral termina contribuindo para que essas crianças não estejam mais nem nas ruas e nem nos lixões. E a gente enquanto equipe de educação, como a nossa coordenadora mesmo falou, quando a gente está planejando, em que momento, em que ponto a educação pode, de forma mais direta, contribuir? A gente contribui quando aborda as temáticas dentro de projetos didáticos tentando mudar culturas, de que lugar de criança é na escola, né, e vai se construindo isso, não só dentro da própria escola, como também nas comunidades... (Grupo de discussão de Guarabira)

Emergiu ainda, especificamente no grupo de discussão de João Pessoa, que foram realizadas com uma rede local ações da rede no enfrentamento ao trabalho precoce. A primeira das ações citadas foi a linha de base⁵³, que se constitui num acompanhamento de alunos e famílias atendidas pelas escolas que se encontram em situação de vulnerabilidade e de presença de violências e violações específicas, dentre elas o trabalho precoce. Nas reuniões da rede, os dados das famílias e o histórico dos casos são repassados a instituições como CRAS, o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), o Centro de Atenção Psicossocial à Saúde Infantil (CAPSI), conselho tutelar, dentre outros. A partir disso, as instituições realizam os atendimentos e as escolas fazem um monitoramento desses atendimentos. A linha de base serve também como forma de fazer o monitoramento dos alunos em caso de mudança de escola, que é muito comum no território da rede.

E1 – então, a gente fazia o levantamento das crianças e adolescentes que passavam por situações de vulnerabilidade e aí entrava todas as questões né, tanto as sociais quanto as psicológicas, e a gente fazia os encaminhamentos pra essas crianças, e sempre nas reuniões a gente discutia, fazia até estudo de caso, né, tudo isso... pra saber se realmente

⁵³ A metodologia da linha de base foi desenvolvida pelo UNICEF junto à Rede Margaridas Pró-crianças e adolescentes (REMAR), que é uma instituição que se volta para a formação e fortalecimento de redes em municípios do estado, voltadas para a defesa de crianças e adolescentes. Essa metodologia foi utilizada pela REMAR na Escola Margarida, e depois levada por alguns integrantes da escola para a rede local participante do grupo de discussão em João Pessoa.

essas crianças estavam sendo encaminhadas, quais eram os encaminhamentos... para o CREAS, para o CRAS, é... CAPSI, e aí a gente ia monitorando essas questões aí, durante o ano letivo, sempre entrando em contato com essas instituições né, pra saber como é que tava o encaminhamento deles...

E5 – de vulnerabilidade... o CRAS também atendia...

E3 – trabalho infantil...

E5 – trabalho infantil...

E1 – abuso e exploração... todo tipo de violação e violência... (Grupo de discussão de João Pessoa)

Uma ação específica importante também identificada pela rede local como ação foi um projeto voltado para o enfrentamento ao trabalho precoce. Para desenvolver esse projeto, a rede precisou se cadastrar como ONG e concorrer a um edital de recursos do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente. Tendo o projeto aprovado, esse contemplou ações como reuniões com famílias para discutir a temática, discussões nas escolas com os alunos, identificação de crianças e adolescentes trabalhadores, acompanhamento de casos de trabalho precoce junto às instituições. A rede avaliou que o que faltou ao projeto foi um encaminhamento em termos de políticas públicas, que dentre os casos identificados alguns tiveram acompanhamento e outros acabaram se perdendo em termos de atendimento.

Decorrentes das mobilizações anteriores dessa rede, os participantes foram convidados a realizar formações com escolas de outros territórios sobre o ECA, e dentre os temas trabalhados se incluía o do trabalho precoce. Essas formações duraram 2 anos e também divulgaram a importância de se ter redes locais intersetoriais.

A rede avaliou que sua contribuição em relação ao enfrentamento ao trabalho precoce se dá pela própria ação intersetorial de rede, que favorece os acompanhamentos dos alunos e

das situações de violações de direitos, e pelo projeto desenvolvido, já que foi uma ação mais específica voltada para a temática.

Quanto às ações da rede local de João Pessoa, estas se mostram como tendo o foco também na articulação e mobilização intersetorial e institucional, e formação de profissionais, alunos e pais. Emerge como uma prática que potencializa as ações das instituições participantes, e até certo ponto, exerce uma função política no território, ao colocar questões em pauta, mobilizar e provocar os atores coletivos para se debruçarem sobre as violações contra a criança e o adolescente.

Capítulo 7:
Trabalho precoce,
enfrentamento e políticas
educacionais: (des)caminhos na
proteção contra a exploração
laboral de crianças e
adolescentes

O objetivo desta tese foi analisar o enfrentamento ao trabalho precoce e o papel das políticas educacionais em municípios do estado da Paraíba. O trabalho empírico foi realizado buscando responder aos objetivos de analisar como as políticas de enfrentamento ao trabalho precoce foram construídas historicamente; analisar o marco legal da política educacional e sua relação com o trabalho precoce; identificar as ações de enfrentamento ao trabalho precoce em municípios paraibanos e caracterizar e analisar as ações da política educacional nesse enfrentamento.

O conjunto da pesquisa foi realizado para responder a esses objetivos e analisar a tese aqui defendida - de que as políticas educacionais não têm desenvolvido o papel de enfrentamento ao trabalho precoce, já que são construídas pelo sistema capitalista de produção, no qual as políticas sociais têm caráter focalizado, e em parceria com a sociedade civil. Embora a perspectiva aqui não seja a de causa e efeito, ou de comprovação direta, mas a da complexidade e da inserção dos fenômenos na totalidade social, apresentaremos os elementos que permitem discutir essas frações da realidade e a tese. Este capítulo visa discutir os resultados da pesquisa sob a luz da revisão da literatura e da base teórica delimitada. Como forma de facilitar a leitura e deixá-la mais clara, o capítulo está organizado em tópicos que se referem aos objetivos específicos do estudo.

As políticas sociais de enfrentamento ao trabalho precoce no estado

A partir dos dados obtidos, pode-se visualizar que, considerando-se a política de enfrentamento ao trabalho precoce construída nos anos de 1996 a 2006, nos primeiros anos havia uma ausência do Estado nas ações de enfrentamento. Apesar de a questão do trabalho precoce no estado ser de ampla incidência, as ações começam a ser delineadas na Paraíba a partir da mobilização da sociedade civil e da mídia local e nacional, que denunciavam a questão

e exigiam do Estado ações para seu enfrentamento, o que se coaduna com o que Montañó e Duriguetto (2011), Souza, (2010) e Silva e Motti (2001) afirmam sobre o papel dos movimentos sociais ante o Estado e as políticas sociais: há uma reivindicação de respostas do Estado, e essa pressão movimenta o Estado no sentido de começar a gestar ações.

Em meados da década de 90 do século XX, no estado da Paraíba, os movimentos sociais ainda se caracterizavam por sua ação ligada às igrejas, sindicatos e instituições filantrópicas, que realizavam ações de atendimento alternativas a crianças e adolescentes em diversas situações de violação de direitos: crianças em condição de rua, em situação de trabalho, assistência a famílias de comunidades em vulnerabilidade, dentre outras. Apesar de serem órgãos estatais, setores como a UFPB também realizavam ações de diagnóstico, mobilização social e sensibilização, fruto da aproximação ocorrida no fim da ditadura civil-militar entre universidade e setores populares. Esses setores dos movimentos sociais, nesse momento histórico, assumiam um caráter de denúncia do caráter burguês do Estado, e suas reivindicações se pautavam em ações que visavam à redução das desigualdades sociais e demandas ao Estado que atendessem aos interesses das classes trabalhadoras e mais empobrecidas.

O Estado chama a sociedade civil para delinear as primeiras ações dentro da política, mas, ante as propostas da sociedade civil, que focam não apenas nas parcerias, mas também indicam ações para reduzir a desigualdade e algumas reformas de base, como a agrária, essa parceria inicial se rompe e o Estado passa a impor definição de ações e locais para sua execução, o que afasta a sociedade civil. Esse movimento entre Estado e sociedade civil nesse período é bem característico, uma vez que tanto os governos federais como estaduais se caracterizavam por posturas neoliberais e de repressão e afastamento dos movimentos sociais, aliados a escândalos de desvios dentro dos programas assistencialistas desenvolvidos na época; todos esses fatores causavam desconfiança e descrédito da sociedade civil em relação ao Estado (Behring, 2003).

Como resposta às cobranças da sociedade civil, mídia e organizações internacionais por ações que dessem respostas à situação do trabalho precoce, inicia-se a realização de diagnósticos, que inicialmente se pautam por atividades econômicas. De início, o Estado entende a questão do trabalho precoce como pontual e ligada a atividades econômicas específicas; ao longo dos diagnósticos, contudo, vai se percebendo que a questão do trabalho precoce é uma tônica geral nos municípios, o que exige ações que se expandam para vários deles. É assim que se criam programas federais desenvolvidos nos municípios, como o PAI, e sobretudo como o PETI, sendo que este último vai se expandindo cada vez mais para um número maior de municípios e aumentando as metas em cada um deles.

É importante citar que nos documentos pesquisados emerge que entre o meio e o fim da década de 90 do século passado, há uma grande resistência por parte dos municípios e atores locais na adesão ao PAI. Essa resistência é expressão de governos ligados claramente a setores da economia local, onde a grande preocupação é a não desarticulação econômica, e não a dignidade de crianças e adolescentes das classes trabalhadoras. Tanto essa resistência dos governos locais quanto o próprio fato de setores como FUNDAC, na época, juntamente com setores econômicos locais, explorarem irregularmente mão de obra adolescente, mostra o caráter burguês dos governos, e ao mesmo tempo revela a mobilização de movimentos sociais contestando e denunciando essa situação, o que mostra o Estado como campo de conflitos e luta por interesses antagônicos (Faleiros, 1991).

Enquanto no nível federal se criavam setores e programas, como resposta às cobranças por ações de organizações internacionais e movimentos sociais articulados, nos estados e municípios havia várias resistências na implementação dos programas, o que fazia com que órgãos de defesa de direitos como PRT e MPE intervissem a fim de efetivar a execução dos programas nos municípios. Isso mostra que também nesse momento havia conflitos entre os três níveis administrativos nas ações de enfrentamento.

Com a implementação do PETI, configura-se uma das primeiras ações específicas de enfrentamento ao trabalho precoce, que aliava transferência de renda e educação. O programa, ao ser executado nos municípios, passava por uma série de dificuldades estruturais, que limitavam o seu alcance e efetividade. As dificuldades de gestão de benefícios, formação de monitores, dificuldades de organização pedagógica, e principalmente estruturais, mostram que a descentralização, tão propalada como sendo uma característica positiva dentro dos princípios das políticas de seguridade social, acaba se revelando como uma desconcentração de tarefas, sem autonomia dos municípios nas decisões, fragilizando a sua execução e o alcance de seus objetivos (Cabral Neto, 2004; Souza, 2010).

Ainda que houvesse uma ampliação considerável do atendimento do PETI para vários outros municípios do estado da Paraíba, esse programa cobria pouco mais da metade do contingente de crianças e adolescentes trabalhadores no estado. Esse fato caracteriza bem o que autores como Montañó e Duriguetto (2011), Behring (2015), Faleiros (1991) e Ugá (2004), afirmam sobre as políticas sociais no capitalismo: essas adquirem um caráter focalizado, fragmentado e discriminatório, ao se voltarem para pequenas parcelas da população atendida, ao invés de atenderem às necessidades da população de forma ampla. Dessa forma, evitam maiores conflitos sociais e mantêm a estrutura capitalista intacta.

No fim dos anos 90 do século passado, observa-se por parte da sociedade civil tanto uma postura de denúncia, como também de tentativa de garantir na Assembleia Legislativa e Câmara a positivação em lei do enfrentamento ao trabalho precoce. Ao mesmo tempo, iniciam-se ações realizadas em parceria: além da incidência política para a criação e efetivação de políticas sociais, observam-se as primeiras ações em parceria, sobretudo na implementação dos programas, na criação de conselhos de direitos e de erradicação do trabalho precoce. Pode-se dizer que este é um momento de transição da sociedade civil de uma postura de contestação para a de atuação conjunta, parceria ou postura propositiva (Silva & Motti, 2001; Souza, 2010).

No início dos anos 2000, as ações do Estado passam a incluir, além do diagnóstico e da ampliação dos municípios contemplados com o PETI, ações voltadas para a articulação institucional, e fiscalização da execução do programa. É nesse momento que se ampliam os diagnósticos e se realizam ações intersetoriais com as políticas de assistência social, através dos encaminhamentos para inserção no PETI e acompanhamento da frequência escolar. A progressiva ampliação de vagas no PETI e inclusão de crianças e adolescentes utilizados como mão de obra em diversas atividades e em vários municípios deixa claro que a questão do trabalho precoce no estado assume uma importância e tem um peso dentro das atividades econômicas desenvolvidas no capitalismo, não se limitando a uma questão de pobreza das famílias, ainda que a este fator esteja aliada (Alberto, 2002; Lira, 2016).

Ao mesmo tempo, nos anos 2000 as instituições da sociedade civil atenuam seu caráter de incidência política junto ao Estado, e atuam em parceria na formulação e monitoramento da política de enfrentamento, dentro das comissões de erradicação do trabalho infantil. Não se percebe nos documentos a participação de setores dos movimentos sociais ligados a demandas dos setores populares como ocorria antes (por exemplo, MNMMR, Pastoral do Menor, sindicatos, dentre outros), o que indica um enfraquecimento desses atores na luta pelos direitos, na contestação das ações estatais e na exigibilidade dos direitos que condiz com o que Silva e Motti (2001) indicam: nesse período, tanto por questões financeiras, como de organização interna dos movimentos sociais, como por uma mudança nas relações entre Estado e sociedade civil, que passam de uma relação de confronto para de colaboração, há um enfraquecimento dos movimentos sociais e da sociedade civil em seu papel contestatório e mobilizador, o que reflete uma dificuldade em apontar os avanços necessários nas políticas sociais de enfrentamento ao trabalho precoce.

Concomitante a essa mudança de postura da sociedade civil, inicia-se de forma mais acelerada a criação dos conselhos, com formação paritária entre Estado e sociedade civil. O que

emerge das entrevistas é que o fato de muitos conselheiros serem do Estado enfraquece a cobrança por ações, ao criar um desconforto de atores de instituições do Estado cobrarem do próprio Estado as ações. Ao mesmo tempo, os representantes de ONGs parecem não ter mais tanta força na cobrança das ações do Estado, sobretudo dos planos de erradicação do trabalho infantil, e essa pauta tem sido deixada de lado tanto pelos conselhos, quanto pelas políticas sociais.

Ao mesmo tempo, emergem nos programas de atendimento parcerias entre Estado e ONGs na execução das ações: isso ocorre com o PETI, e mais tarde continua com programas como Mais Educação e SCFV. Essas parcerias consistiam tanto no uso dos espaços de ONGs para realização das atividades, com educadores das prefeituras, ou mesmo o desenvolvimento das atividades em espaços da prefeitura com educadores das ONGs, o que configurava o repasse de recursos públicos para essas instituições. Essa situação ilustra a tendência neoliberal dentro das políticas sociais de compartilhamento ou repasse de ações a serem desenvolvidas integralmente pelo Estado a ONGs, caracterizando a delegação de responsabilidade daquele e desinteresse no monitoramento das ações voltadas a crianças e adolescentes (Behring, 2015; Montañó & Duriguetto, 2011).

Ainda dentro do contexto da agenda neoliberal, o Estado, ainda que com as indicações de resultados limitados - mas positivos, como a elevação da inserção escolar e a redução do número de crianças e adolescentes trabalhadores - obtidos a partir do PETI, decide modificar a política de enfrentamento: integra PBF e PETI, reduz recursos e dilui a visibilidade da política de enfrentamento ao trabalho precoce. Passa a focar na pobreza e não na garantia de direitos (Ugá, 2004; Yasbek, 2010). Essa decisão política tem impactos na questão do trabalho precoce: evasão da jornada ampliada, retorno das crianças e adolescentes ao trabalho, aumento dos índices de trabalho precoce. Mesmo com as indicações dos movimentos sociais, conselhos e fóruns, além das pesquisas sobre o tema, indicando o impacto negativo das mudanças, ao

mesmo tempo em que os dados das pesquisas indicavam aumento nos índices de trabalho precoce, o Estado se recusa a modificar as ações delineadas. Mais ainda, reduz as ações destinadas ao enfrentamento ao trabalho precoce no âmbito do MTE, ao mesmo tempo em que extingue setores específicos que articulavam ações no âmbito desse ministério (Alberto & Yamamoto, 2017; Cacciamali et al., 2010; Rua, 2007).

Ante essa inflexão, emerge a seguinte questão: por que há uma redução nas ações de enfrentamento, já que há um aumento dos números no trabalho precoce no estado da Paraíba naquele momento? Entre os anos de 2003 a 2005, os números do trabalho precoce no país haviam aumentado de 5,3 para 5,5 milhões de crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos (FNPETI, 2015). Mesmo assim, houve a integração entre os programas PETI e PBF. A resposta a esta questão vem através da redução das políticas sociais dentro do capitalismo, sobretudo nos países periféricos como o Brasil: a cartilha do Banco Mundial impõe o enfrentamento à “questão social” como limitada à pobreza, através de políticas residuais, limitadas à transferência de renda, e sem o atendimento adequado das necessidades sociais de educação das crianças e adolescentes trabalhadores (Montaño & Duriguetto, 2011; Ugá, 2004).

Esses dados demonstram aquilo que Behring (2015) afirma, que na gestão das políticas sociais, há um deslocamento dos conflitos da esfera econômica para dentro do Estado, e remete a setores técnicos as principais decisões sobre as políticas sociais. Isso implica numa retirada também do debate sobre seu impacto social, no momento em que o Estado prioriza a contenção de gastos em detrimento do atendimento das necessidades da população, ignorando as consequências dessas escolhas para os mesmos.

Esses dados também vão ao encontro do que Cacciamali et al. (2010) e Rua (2007) encontram sobre a integração entre PETI e PBF: o fato de o foco do enfrentamento ao trabalho precoce ter saído da união entre transferência de renda e atividades educativas para o enfrentamento à pobreza, apenas através da transferência de renda, eliminou a especificidade

dentro das políticas sociais da questão do trabalho precoce, fragilizou as ações intersetoriais e o controle social.

Em 2013, com o fim do PETI e a criação do SCFV, consolida-se o desmonte da política de enfrentamento ao trabalho precoce: além da não especificidade da transferência de renda e das atividades socioeducativas, agora não há mais a especificidade da temática dentro da política social. Circunscreve-se de vez a questão do trabalho precoce à questão da pobreza, atendendo aos ditames das agências internacionais. Esta discussão é bastante presente nas atas do FEPETI, que busca articular ações junto ao FNPETI e aos governos estaduais e municipais; contudo, as decisões de setores técnicos do Estado são mantidas, o que mostra que a prioridade é a de contenção de gastos e resposta à política econômica desejada pelas agências internacionais, mesmo num governo dito aliado às necessidades das classes trabalhadoras e mais empobrecidas (Antunes, 2015); ao mesmo tempo, parece ser o prenúncio da retração de várias políticas sociais que então se experimentaria a partir do ano de 2014, após as manifestações de junho de 2013 e o avanço de setores conservadores da classe média e agravamento da crise financeira e política.

Dentro das ações de controle social do FEPETI, esse fórum buscava articular ações de sensibilização, reivindicar ações do Estado e funcionava como espaço de denúncia e mobilização social. Contudo, dentro da tônica neoliberal de assumpção da sociedade civil de ações do Estado, o FEPETI passa a executar ações de agências como a OIT, pautadas nas ações pontuais nos municípios, na articulação e na fragmentação de ações. Curioso é notar que, apesar das ações da OIT reconhecerem a educação como política essencial no enfrentamento ao trabalho precoce, não se efetivam ações de responsabilização pública no sentido da cobrança de melhorias na educação local, tendo pouca ou nenhuma adesão dos sistemas educacionais no enfrentamento ao trabalho precoce no estado da Paraíba (Alberto & Yamamoto, 2017). Da mesma maneira, o Fórum articula ações de capacitação profissional para os jovens egressos do

PETI, com o objetivo de mostrar às instituições do Estado que tais ações eram possíveis; contudo o Estado se recusa a assumir as ações enquanto política social, de forma condizente com os ditames neoliberais em relação às políticas sociais.

É interessante observar o movimento histórico das ações do FEPETI dentro das ações e enfrentamento ao trabalho precoce: parte de uma postura de denúncia e articulação política e parcerias com instituições estatais (que, aliás, nunca deixou de ser uma tônica do fórum, é importante destacar), para, em seguida, desenvolver projetos em parceria com órgãos internacionais como a OIT; em seguida, articula ações de formação profissional para jovens e famílias de adolescentes egressos do trabalho; e, por fim, passa a buscar uma formalização enquanto ONG, com vistas a receber recursos e executar ações de enfrentamento ao trabalho precoce (Souza, 2010).

Ainda que partindo de um caso singular como o do estado da Paraíba, esta parece ser a tônica e o movimento da sociedade civil em relação ao Estado e à “questão social”: passa-se de uma postura de buscar inovações no atendimento a crianças e adolescentes, para uma postura propositiva e de parceria; em seguida, há uma busca pela formalização enquanto ONGs, de forma a buscar recursos da filantropia, da iniciativa privada e dos fundos. Parece haver junto à sociedade civil uma descrença na atuação do Estado, uma vez que este não assume suas funções na execução das políticas sociais. Essa percepção parece ter também um componente de eco da ideia liberal do Estado como corrupto. Diante disto, as instituições da sociedade civil se solidarizam com as populações vulneráveis e buscam executar as ações, de forma policlassista e com financiamentos privados, já que, como o Estado não assume as ações, seria melhor destinar os impostos e recursos para a iniciativa privada executá-las, seguindo a tônica dos movimentos com concepção acionalista, apontado por Montañó e Duriguetto (2011). Segue então, a tendência dos movimentos sociais dentro da perspectiva pós-moderna e do neoliberalismo: ante o desinteresse do Estado em cumprir suas funções de proteção social, e

mais, de seu lugar de instância central na acumulação de capital, as ações de atendimento às necessidades da população são assumidas por ONGs, de forma cada vez mais desarticulada das ações pela melhoria da vida das classes trabalhadoras e pauperizadas como um todo, e mais fragmentada por lutas de setores específicos da sociedade. São ações que no fim não visam à transformação social e das relações de produção (Behring, 2015; Montañó & Duriguetto, 2011).

De acordo com os dados coletados para esta tese, uma questão que desponta dentro da relação entre sociedade civil e Estado são as redes. O que se pode constatar é que dentre os dados da pesquisa, a rede de João Pessoa, que tem um caráter local, nasce de uma iniciativa de ação fora do Estado, sendo da sociedade civil, mas que busca financiamento das ações a partir de fundações privadas. Dessa experiência do trabalho conjunto percebe-se bons frutos da ação articulada. Ainda que com uma atuação local, e mesmo sem ser sua missão a ação política, as ações realizadas pela rede têm impactos políticos no território, aproximando-se de uma atuação de rede movimentalista. Esses impactos se referem sobretudo a uma discussão mais aprofundada dos desafios e vulnerabilidades do território atendido, incluindo o trabalho precoce, e visam trazer mais atores sociais para buscar soluções. Essa atuação política aparece também na forma de mobilizações e campanhas de sensibilização, e também formações e ações não previstas e atendidas pelo Estado, como as formações com famílias e alunos sobre o trabalho precoce. Ante a percepção dessas necessidades, as instituições buscam formas de atendê-las buscando recursos com instituições que permitam desenvolver essas atividades não contempladas pelas instituições do Estado, que permanecem com as ações verticalizadas. Em relação aos outros municípios, no caso de Patos, as ações em rede são realizadas muito mais no sentido de redes públicas, ainda que haja uma busca de atuação conjunta entre elas, sobretudo na busca ativa de crianças e adolescentes trabalhadores, e nas campanhas de mobilização, mesmo em meio às dificuldades de atendimento dos encaminhamentos realizados. Em Guarabira, percebeu-se que o grau de articulação é muito menor entre as instituições, cada uma

atuando de forma mais isolada e fragmentada, com características mais próximas à de redes públicas, no sentido da verticalização das ações (Gonçalves & Guará, 2010).

Dentro do próprio FEPETI, o que se percebe é uma ausência extensiva das políticas de educação no enfrentamento ao trabalho precoce. Desde o início das ações nos anos 90 do século passado no estado, debate-se dentro do fórum a importância do papel da educação para enfrentar o trabalho precoce. Contudo, dentro do Estado, as ações são delegadas às políticas de assistência social, de caráter fragmentado, residual, discriminatório, e não às políticas de educação, de caráter mais universalista.

Essa opção do Estado brasileiro para as políticas sociais e econômicas como um todo, que responde à posição das agências internacionais, mostra que o contexto do capitalismo tardio e do neoliberalismo vigente joga as populações dos países periféricos na situação de vulnerabilidade e exploração, sem garantias de proteção por parte do Estado (Behring, 2015; Cabral Neto, 2004). A identificação do desmonte das políticas sociais emerge nas falas dos participantes de forma recorrente, apontando tanto para uma certa valorização das políticas até então criadas, e ao mesmo tempo a percepção de que essas políticas há anos vêm sendo extintas ou abandonadas, sem preocupação com o impacto dessas decisões para a população. Essa situação aparece nas falas como sendo vivenciada com muita preocupação e até angústia pelos atores do SGD, sobretudo para os que vivenciaram tanto a ampliação das políticas de enfrentamento ao trabalho precoce entre os anos de 1999 a 2010, quanto os vários momentos de desmonte, entre os anos de 2005 a 2015. A política de enfrentamento ao trabalho precoce é expressão dessas opções: uma política que se gesta dentro do embate entre movimentos sociais, capital e Estado, dentro da qual se criam várias ações, e que a partir de um determinado momento e condições históricas se dissolve, mesmo com o aumento nos índices de trabalho de crianças e adolescentes.

Marco legal da política educacional e sua relação com o enfrentamento ao trabalho precoce

Dentro das ações previstas na política educacional, primeiramente o que se identificou é que há um conjunto de ações e programas específicos que não se limitam apenas ao estrito processo de ensino e aprendizagem, mas que compreendem que a educação e as escolas têm uma função mais ampla de garantia de direitos e proteção social às crianças e adolescentes, e englobam a proteção contra a exploração no trabalho precoce. Nesse sentido, há uma série de ações previstas desde a Constituição Federal, que vão sendo determinadas pela LDB, e se desdobram nos PNEs e outras legislações.

Um importante ponto para debate é a mudança de concepção que existe entre o PNE 2001-2011 e o PNE 2014-2024. Percebe-se no primeiro PNE que há uma grande preocupação em enfatizar a necessidade de universalizar a educação, sobretudo no Ensino Fundamental, e se atribui as dificuldades nesse âmbito à situação de vulnerabilidade e pobreza das famílias, o que acaba fazendo com que recorram à mão de obra de suas crianças e adolescentes para complemento da renda familiar, ao mesmo tempo em que se enfatiza que a baixa qualidade na educação brasileira também tem forte impacto na evasão e repetência escolar. Essa concepção está relacionada ao contexto econômico, social e político do período: no início da década de 2000, a situação de vulnerabilidade das famílias era gritante, resultado dos impactos de uma política econômica voltada para os ajustes econômicos determinados pelo FMI, da busca de estabilização da moeda, dos superávits da balança comercial e controle da inflação, ou seja, de uma política abertamente neoliberal, que no campo social se mostrava como negligenciadora dos direitos das populações, com políticas sociais de caráter assistencialista, expressando um desmonte da Seguridade Social prevista da Constituição. Junto a isso, vivencia-se no período

um esgotamento dessa política de controle inflacionário e estabilização da moeda, agravando o desemprego e causando crise de legitimidade do governo (Alves, 2009; Behring, 2003).

Todo esse contexto traz para o Plano Nacional de Educação preocupações pertinentes à educação não apenas como ferramenta para garantia do desenvolvimento social de crianças e adolescentes, mas também como via para reduzir as desigualdades sociais dentro da sociedade brasileira, desconsiderando as questões econômicas, o conflito e a exploração entre as classes na produção dessas desigualdades, e coadunando com os pressupostos da teoria do capital humano: a uma melhoria educacional corresponde um aumento na produção e melhoria nas condições de vida (Frigotto, 2010). O foco das ações se volta para as crianças e adolescentes de famílias mais empobrecidas e vulneráveis, ao invés de promover políticas educacionais universais (Cabral Neto, 2004). A questão do trabalho precoce aparece de forma explícita neste documento, uma vez que em 2001 os índices de crianças e adolescentes no trabalho eram muito maiores; por isso, considerava-se de fundamental importância os programas suplementares para garantir que as crianças tivessem condições de deixar o trabalho e de aprender no espaço escolar.

Um ponto a ser destacado é que a educação é inserida, neste documento, como parte da proteção social a crianças e adolescentes. Ainda que com uma leitura equivocada da educação como potencial ferramenta para reduzir as desigualdades sociais, não podemos deixar de indicar que, pelo menos em lei, o fato de esta política ser inserida na proteção social pode ser considerado um avanço, apesar de sozinha não promover essa proteção propalada.

No PNE 2014-2024, o texto traz outra tônica em relação à educação e à proteção à criança e adolescente: ainda que a educação continue sendo vista como parte da proteção social, a ênfase do texto se dá na vigilância social, na intersetorialidade entre as políticas de educação, saúde e assistência social. Outro ponto relevante para a discussão aqui proposta é o destaque à necessidade de acompanhamento das famílias inseridas em programas de transferência de

renda, de forma a evitar situações de violência e violação de direitos contra a criança e o adolescente.

Essa configuração do PNE 2014-2024 se insere em um contexto econômico, social e político bem diferente daquele no qual se construiu o PNE anterior: a escolarização de crianças e adolescentes no Ensino Fundamental se encontra universalizada; houve um aumento do salário mínimo real para as famílias, atrelado a um período de crescimento econômico no país, o que fez com que parte da população melhorasse as condições mínimas de vida, ligadas a itens básicos como alimentação, moradia, saúde e educação. Houve também uma expansão dos programas de transferência de renda, que passaram a atingir milhões de famílias em situação de extrema vulnerabilidade, e que tiveram impacto nas suas condições de sobrevivência. Além disso, houve a abertura de um leque de programas sociais e políticas que tiveram impactos na mobilidade social das famílias mais vulneráveis, bem como da classe média (Sallum Jr. & Goulart, 2016), o que será abordado mais adiante, sobretudo nos últimos dois governos na instância federal em relação ao período de publicação do PNE.

Contudo, alguns equívocos às posições defendidas no PNE devem ser apontados: o acompanhamento do aproveitamento escolar é atrelado às crianças oriundas de famílias que recebem benefícios de transferência de renda, como forma de prevenir situações de violência. Ora, as famílias que são atendidas por esses benefícios constituem um contingente específico da população: famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, excluídas do mercado formal ou inseridas em contextos de trabalho precarizados. Cabe-nos perguntar: por que apenas a este contingente de famílias é enfatizado o acompanhamento do aproveitamento escolar? A resposta está no caráter focalizado das políticas sociais no capitalismo: ao invés de se universalizarem os direitos à escolarização e acompanhamento do aproveitamento, restringe-se esse atendimento a uma parcela muito pequena da população, com serviços de baixa qualidade e sem possibilidade de efetiva mudança nas condições materiais. Atrelado a isso, parece haver

uma suposta ligação entre pobreza e violação de direitos; ainda que esse seja um fator que se relaciona com a violação de direitos, por si só não é explicativo desse fenômeno: ocultam-se as outras violações anteriores nas condições de vida das famílias, sobretudo a exploração no trabalho pelo capital ou sua exclusão do ciclo do emprego, e se circunscreve a explicação da violência à pobreza, ocultando as determinações estruturais desse fenômeno; e não se atinge a essência dessas refrações da “questão social”: a exploração no âmbito do capitalismo, que joga crianças e adolescentes em situações de exploração como a do trabalho precoce. Por isso, o foco nas ações voltadas às famílias pobres, que não permitem transformações sociais profundas e a resolução das desigualdades sociais (Behring, 2003; Faleiros, 1991; Ugá, 2004).

Os dados mostraram também que ao longo dos anos se criaram e modificaram vários programas suplementares dentro da política de educação. Programas de alimentação, transporte, de formação de professores e de material didático, até programas de saúde, de transferência de renda aliados a atividades socioeducativas, e programas que visavam garantir às crianças uma educação em tempo integral. Apesar de não serem programas especificamente voltados para crianças e adolescentes trabalhadores, essas ações previstas em lei têm potencial impacto no enfrentamento ao trabalho precoce, visto atingir fatores que estão relacionados com o fenômeno: promover condições mínimas de alimentação, deslocamento e material, sem os quais as famílias mais empobrecidas não poderiam manter os filhos na escola; prolongam o tempo e as atividades de formação de crianças, com a proposta de educação integral, o que também tem impacto na redução de horas dedicadas ao trabalho, além de estimular a frequência escolar ao aliá-la à transferência de renda. Para além da discussão sobre a adequação e bom funcionamento desses programas – que fugiria ao escopo deste trabalho – é preciso reconhecê-las como ações que podem ter impactos na redução do trabalho precoce, e que podem promover uma maior frequência escolar dos alunos. Dentro da luta dos trabalhadores por melhores condições de vida,

num contexto de capitalismo tardio, essas ações têm sua importância (Behring e Boschetti, 2011).

Outra característica identificada na pesquisa realizada é que muitas dessas ações eram regidas por Medidas Provisórias (MPs) reeditadas ao longo dos anos. Observa-se que a partir do ano de 2004, muitas dessas ações passam a ser regidas por leis e decretos específicos, o que reduz a característica de provisoriedade e fragilidade das ações, visto as MPs terem um tempo específico de vigência, o que lhes confere uma fragilidade e possibilidade de extinção das ações por elas regidas. Esse dado indica que, a partir da eleição dos governos com maior proximidade aos interesses dos trabalhadores nesse período, alguns ganhos em termos de criação de programas e ações que beneficiavam as classes mais empobrecidas e a classe média foram possíveis, mesmo com seu caráter focalizado (Sallum Jr. & Goulart, 2016).

Ao mesmo tempo, e contraditoriamente, não se pode deixar de analisar que boa parte dessas ações, sobretudo as ligadas à alimentação, transporte e transferência de renda, acabam se constituindo em condições que às famílias deveriam ser garantidas não pelas políticas educacionais, mas sim condições a que todos deveriam ter direito independentemente das políticas sociais, numa concepção de sociedade onde a todos são garantidas as condições de vida e de apropriação das riquezas produzidas pelo conjunto dos homens e mulheres. Isso significa que, ao se delegar essas responsabilidades às políticas educacionais, retiram-se essas necessidades do debate nos campos econômico e social, ou seja, perpetua-se o modo de produção social, sem alterar suas relações e escamoteando seus efeitos, ao atender pontualmente alguns direitos dentro das políticas sociais, incluindo as educacionais. Ou seja, a tônica da política educacional segue os mesmos princípios das políticas sociais aqui já mencionados: fragmentação, seletividade, discriminação (Behring, 2015; Faleiros, 1991, Yasbek, 2010).

Ao mesmo tempo, além de seu caráter de apaziguador dos conflitos no âmago das classes sociais, esses programas têm seu papel de manter a circulação de capital dentro do

sistema capitalista, ao transferir essa demanda de serviços para o mercado e empresas de alimentação, transporte, informática, editoras etc. (Frigotto, 2010). Esse caráter fica evidente uma vez que nas legislações dos programas aqui encontrados contém artigos sobre as formas de obtenção desses suprimentos, e as regulamentações das formas de aquisição junto à iniciativa privada.

Ações das políticas educacionais no enfrentamento ao trabalho precoce nos municípios

Os dados deste trabalho trouxeram que as primeiras ações em relação ao trabalho precoce nos municípios se deram a partir de instituições religiosas e filantrópicas, e no fim dos anos 1990 e até a metade dos anos 2000 há uma efervescência de ações de enfrentamento ao trabalho precoce no país, que são desenvolvidas no âmbito das políticas de trabalho e assistência social.

Os primeiros diagnósticos sobre o trabalho precoce no Estado, sobretudo no município de São Bento, indicavam que havia uma grande evasão escolar e repetência entre as crianças e adolescentes trabalhadores, o que vai de encontro com o que a literatura aponta (De Pablo Valenciano & López Alonso, 2013; Guzmán, et al., 2015; Torrecilla & Carrasco, 2014). Relacionado a isto está o fato de as escolas se encontrarem em péssimas condições de estrutura, sem professores (que deixavam o trabalho na educação para trabalhar na fabricação de redes, visto os baixos salários), e com poucas unidades de ensino, o que corrobora o que os autores afirmam de que a precariedade e falta de equipamentos escolares se relacionam à inserção precoce de crianças e adolescentes no trabalho (Abadia et al., 2009; Acevedo et al., 2011).

A política de educação, vista como sendo imprescindível neste momento para o enfrentamento ao trabalho precoce, é chamada a contribuir na implementação dos programas como o PAI e o PETI, através da secretaria de estado de educação, na elaboração das propostas

pedagógicas dos mesmos, sendo que a morosidade na elaboração dessas propostas pelas secretarias de educação estaduais e municipais trazem entraves ao programa. Além disso, essas propostas, após sua elaboração, não são aplicadas nos municípios e núcleos, nem são realizadas as formações com educadores, sendo um dos principais problemas para o sucesso das atividades educativas no PETI. O formato do PETI, que aliava transferência de renda e atividades socioeducativas, teve, ainda que com grandes dificuldades, impactos na questão do enfrentamento ao trabalho precoce no estado. Os grandes entraves à sua maior eficiência no enfrentamento à questão advinham da descentralização que o governo federal impunha aos estados e municípios, que mostra claramente o que Behring (2015) e Souza (2010) apontam: há uma descentralização entendida como delegação de responsabilidades, sem divisão do poder decisório entre as instâncias governamentais e sem divisão e decisão sobre os recursos.

A concepção de enfrentamento que subjazia às ações do PETI era a de ação conjunta entre a escola e a assistência social, incluindo atividades socioeducativas, formando um tripé escola – assistência – atividades socioeducativas no contraturno escolar (Alberto & Yamamoto, 2017). Para tal, fazia-se necessária a construção conjunta de uma proposta pedagógica, que englobava política de educação e política da assistência social, o que incluía a formação de profissionais. As primeiras formações com monitores do PETI só se dão em 2001, tendo a CEPETI como instância que catalisa esforços para tal. Mesmo assim, aparece uma série de dificuldades financeiras e de transporte para sua execução, visto as secretarias de educação e assistência não terem uma destinação de recursos para tal, apontando para a contenção e gastos com as políticas sociais típicas do neoliberalismo vigente.

A partir desse momento, apesar dos esforços da CEPETI e do FEPETI para inserção e participação das secretarias de educação, tanto estadual quanto municipais, nas discussões e ações de enfrentamento ao trabalho precoce, raramente se consegue a presença desses atores, e mesmo nessas situações, as ações não acontecem, seja pela falta de encaminhamento das

políticas da educação às ações assumidas, seja por ausência nos momentos de formação ou eventos de sensibilização. Essa constatação emerge tanto nas atas do FEPETI quanto nas entrevistas e grupos realizados, e demonstram que a política de educação não compreende seu papel na proteção social das crianças e adolescentes, apesar daquilo que é preconizado nas leis e plano nacionais de educação, além dos planos nacionais, estaduais e municipais de erradicação do trabalho precoce, que trazem a inserção, permanência e aprendizagem dos conteúdos escolares como ações essenciais para o enfrentamento ao trabalho precoce.

Dentro das ações desenvolvidas especificamente pelas políticas de educação no enfrentamento ao trabalho precoce, indicadas pelos participantes, destaca-se como uma ação histórica no município de João Pessoa a experiência da Escola Margarida, da qual se podem sublinhar alguns pontos importantes: a metodologia utilizada pela escola emerge dos próprios desafios locais encontrados, adaptando-se à realidade das crianças e adolescentes em condição de rua. Não há uma negação da sua realidade, mas a partir dela se pensam as estratégias e ações possíveis para garantir não só a aprendizagem das crianças ali atendidas, mas pensar também ações que contribuem para sua reinserção familiar, e para que as mesmas possam refletir sobre sua realidade, através das estratégias de ação-reflexão-ação. Ou seja, foram iniciativas que pensaram a situação das crianças como um todo, e não se limitaram a uma educação baseada na aquisição e reprodução de conteúdos. Infelizmente, baseados na tônica neoliberal de focalização das políticas sociais, a experiência é abandonada, em prol de uma setorização das ações de atendimento à criança e adolescente em situação de vulnerabilidade (Yasbek, 2010; Ugá, 2004), o que contraria todos os princípios previstos nas legislações da educação, do ECA e dos planos de erradicação do trabalho precoce. É válido ressaltar que esta não é uma ação isolada: algo parecido ocorre com a integração entre PBF e PETI, e quando da extinção do PETI e criação do SCFV: abandonam-se políticas que mesmo com dificuldades, apresentavam alguns resultados positivos, promoviam uma atenção especial a crianças e adolescentes trabalhadores,

sobretudo incluindo a formação humana e a ênfase na escolarização, deixando claro a opção do Estado por políticas sociais focadas na pobreza e não na formação pela educação (Alberto & Yamamoto, 2017).

Curioso é notar que para os participantes o PETI emerge como uma ação que realmente realizava o enfrentamento ao trabalho precoce, até mesmo sendo considerado o início da política de enfrentamento ao trabalho precoce, e essa fala é recorrente nos participantes ligados às escolas. Mesmo sendo uma política desenvolvida pela assistência social e não pela educação, com pouca participação desta última, exceto no município de Patos, no qual cita-se a participação da política de educação na formação dos monitores, reconhece-se seu caráter educativo e formativo para as crianças egressas do trabalho. O mesmo não ocorre com o SCFV, que foi pouco citado nas entrevistas e grupos de discussão, e sem uma ligação clara com o enfrentamento ao trabalho precoce.

Dentre as ações citadas como sendo desenvolvidas pela educação e que auxiliam no enfrentamento ao trabalho precoce, é citada em todas as entrevistas e grupos a questão do acompanhamento da frequência escolar, seja como condicionalidade ligada ao PBF, seja como ação independente das escolas dentro da garantia do direito à educação. As formas como isso é feito é que diferem: vemos desde ações que se limitam ao envio da frequência escolar ao PBF, que seria a “parte” e responsabilidade das escolas na questão do trabalho precoce; seja ações que partem do princípio que o acompanhamento de alunos com faltas deve ser tratado com os próprios alunos ou com a família, ou seja, colocando a ausência da escola como algo individual e relacionado à negligência familiar; ou situações em que essa ausência é notificada à rede de atendimento, como conselhos e ministério público, e não se acompanham os seus desdobramentos; até casos em que se busca a intersetorialidade com outras instituições, políticas e equipamentos locais, havendo uma interlocução entre esses atores, favorecida pelas ações em rede. Como emerge nos grupos de discussão, essa postura varia de acordo como a

escola é vista pelos atores: como estrita ao ensino-aprendizagem, ou entendida como política social que visa garantir direitos, inserida na realidade social e que nela deve agir. Esse inclusive é um dos grandes embates dos grupos de discussão: qual realmente é a função social da escola, e que parece refletir nas discussões e práticas dentro e fora dessas instituições, incluindo as ações de enfrentamento a situações como a do trabalho precoce. Esse embate é o que explica também as posturas das escolas na discussão e nas ações em relação ao enfrentamento ao trabalho precoce: dependendo da perspectiva das gestões e profissionais das escolas, tornam-se ou não possíveis ações no âmbito escolar que contemplem a vida e realidade das crianças e adolescentes.

Uma das ações da política de educação que emergem como contribuindo para o enfrentamento ao trabalho precoce é o Programa Mais Educação. Todos os participantes indicam o programa como ferramenta importante nesse enfrentamento, ao proporcionar atividades educativas no contraturno escolar, e ampliar as possibilidades de aprendizado e desenvolvimento das crianças e adolescentes. Contudo, seu caráter seletivo (já que não atendia a todas as crianças e adolescentes das escolas, mas apenas uma parcela desse público pré-determinada pelo MEC – e hoje, no Novo Mais Educação, as escolas selecionadas pelas secretarias de educação estaduais e municipais), a falta de clareza da prioridade de atendimento em relação às crianças e adolescentes em situações de vulnerabilidade como o trabalho precoce, a precária formação dos profissionais e as mudanças no programa que ocorreram antes e durante o golpe em curso, com cortes de verbas, suspensão das atividades e mudanças de foco do programa, baixos recursos e falta de remuneração aos profissionais, causam dificuldades que inviabilizam a boa execução do programa, tornando, na prática, uma ação que não atinge as crianças e adolescentes trabalhadoras e mais vulneráveis.

Outra ação apontada como importante, essa especificamente no caso do município de João Pessoa, é a das escolas em tempo integral. Essa ação contribui para o enfrentamento ao

trabalho precoce tanto por garantir que as crianças estejam mais tempo em espaços educativos, quanto pela formação no sentido mais amplo, pois teoricamente inclui outros campos do conhecimento como artes e esporte e lazer, o que pode contribuir para o desenvolvimento de crianças e adolescentes para além dos conteúdos do ensino de sala regular, assim como o Programa Mais Educação. Contudo, as falas indicaram que problemas estruturais, de formação de profissionais e de atividades desenvolvidas no contraturno escolar têm fragilizado as ações dessas escolas, uma vez que não basta manter crianças na escola por mais tempo se não há atividades que contribuam para seu desenvolvimento. Sobretudo, o fato de as escolas em tempo integral serem ainda em número pequeno no município indica o caráter limitado e pontual dessa ação.

As ações do programa Mais Educação e as escolas em tempo integral buscam responder ao PNE 2014-2024 no que concerne ao aumento de implantação de iniciativas de educação em tempo integral e escolas. Contudo, as dificuldades encontradas indicam que, ao delegar as ações de execução das atividades à instância municipal, sem delegar as decisões sobre essas ações, essas políticas são precarizadas (Cabral Neto, 2004; Souza, 2010), tanto pela fragilidade dos municípios na gestão dessas ações, quanto pela prevalência de interesses partidários, a precarização dos vínculos de trabalho e a falta de formação profissional necessária, e mesmo o conhecimento do próprio papel dos programas e ações na proteção de crianças e adolescentes, o que impede a eficiência desses programas no enfrentamento ao trabalho precoce e a outras violências contra esses sujeitos.

Uma ação apontada como desenvolvida também pela política de educação quando de casos de trabalho precoce é a atuação intersetorial com outros órgãos, sobretudo os da política da Assistência Social. Emergiam nas falas que nos casos de trabalho precoce, faltas recorrentes e outras violações de direitos, as escolas acionam os conselhos tutelares, os CRAS, os CREAS e algumas vezes órgãos de defesa como o Ministério Público, buscando articular essas políticas

para enfrentar as situações encontradas, obter contato e atendimento às famílias, dentre outros. Especificamente em João Pessoa, essa intersectorialidade aparece também na forma de redes locais: nesse caso as informações circulam não apenas no sentido da educação-assistência social, mas parece haver um retorno à assistência-educação, e também entre as escolas, o que facilita as articulações locais e os atendimentos.

No caso das redes, as ações vão mais além, incluindo formação dos membros, sensibilizações locais sobre a questão do trabalho precoce, trabalho com famílias de crianças e adolescentes das escolas e até desenvolvimento de projetos específicos sobre o tema. São ações que têm sua importância no atendimento das crianças e adolescentes do território, e conseguem promover um fluxo de atendimento das situações de violência que provocam efeitos positivos, ainda que com ações desenvolvidas em escala local, segmentadas e que trabalham com a noção de cidadania, da ação voluntária dos atores e não da emancipação humana, sem tocar nos conflitos de classe, postura recorrente dos novos movimentos sociais (Montaño & Duriguetto, 2011; Silva & Motti, 2010). É importante destacar que as redes em sua atuação não conseguem resolver a questão de base das políticas sociais, de fragilização das instituições do SGD, corte de recursos e falta de profissionais.

O que se pode analisar das ações desenvolvidas pela educação, no enfrentamento ao trabalho precoce, é que boa parte se foca no acompanhamento da frequência escolar e na oferta de educação em tempo integral, ou mesmo em programas e projetos com este fim. Isso mostra que a educação, entendida não só enquanto aquisição dos conhecimentos na escola regular, mas também incorporando o desenvolvimento integral da criança e do adolescente, mostra-se como eixo central desse enfrentamento. Concepção essa que vai na contramão das políticas sociais de enfrentamento, que focam apenas no combate à pobreza. Ao mesmo tempo, uma vez que os programas e políticas sociais que fazem parte desse enfrentamento têm se mostrado como fragmentadas, a ação intersectorial e de articulação entre os programas aparece também como

imprescindível para que o enfrentamento possa ser mais efetivo, visto facilitar a abordagem dos diversos fatores envolvidos na inserção de crianças e adolescentes no trabalho.

É importante destacar que emerge nas falas uma contradição latente em relação à discussão não só do trabalho precoce, mas da questão dos direitos das crianças e adolescentes como um todo na escola. Coexistem visões diferentes sobre a função social da escola, uma que se limita a compreendê-la como espaço de transmissão de conhecimentos, e outra que a entende como parte da proteção social e do desenvolvimento global da criança e do adolescente. Essas visões embasam práticas diversas dentro do espaço escolar, que vão desde a negação da necessidade de discutir as condições de vida dessas crianças e adolescentes, até aquelas que compreendem que o espaço da escola e a vida não estão dissociados. Essas diferentes concepções sobre a escola ajudam a compreender as práticas tão diversas que nela se desenvolvem, e as ações que são percebidas como pertinentes ou não, uma vez que a escola está repleta das contradições presentes na sociedade capitalista.

Cabe aqui ressaltar como os profissionais das escolas acabam utilizando o benefício do Programa Bolsa Família de forma coercitiva, reproduzindo ao nível da escola as posturas de barganha de benefícios e assistencialismo que envolvem esse programa. Como a escola não tem atendido aos interesses da classe trabalhadora (Frigotto, 2010; Mészáros, 2008), esvazia-se de sentido. Assim, a educação não se torna alvo de valorização das famílias, o que as afasta do espaço escolar. Ante esta situação, as escolas utilizam todos os meios possíveis para manter seu alunado, lançando mão da condicionalidade do programa de transferência como arma, o que só atesta o esvaziamento da função da escola na ótica dos interesses da classe trabalhadora. Ao mesmo tempo, esse dado é ilustrativo de como as políticas sociais podem ser utilizadas de forma coercitiva ou repressora, aliando a concepção de pobreza com a de negligência das famílias na proteção das crianças e adolescentes, o que atesta a característica das políticas sociais no capitalismo neoliberal (Netto, 2013).

Por fim, o caminho percorrido para analisar o enfrentamento ao trabalho precoce e as políticas educacionais no estado mostrou que, ainda que com suas singularidades, as ações desenvolvidas seguem o mesmo movimento das políticas sociais no país e no mundo a partir do neoliberalismo e do capitalismo tardio: ações fragmentadas, que variaram de acordo com as mudanças e crises do capitalismo e os movimentos da economia e política locais. Contudo, são ações que sobretudo têm um caráter seletivo, atingindo pequenas parcelas da população, e sendo sempre um paliativo contra os reflexos da “questão social”.

Especificamente no que concerne ao enfrentamento ao trabalho precoce, as ações historicamente foram desenvolvidas pelas políticas de trabalho e assistência, sem uma participação efetiva das demais políticas. Investiu-se na transferência de renda e em atividades educativas – desenvolvidas não no âmbito da educação, de caráter universalista, mas no da assistência social, de caráter focalizado -, e paulatinamente se abandona o caráter educativo e foca-se na redução da pobreza. De fato, abandonou-se o caminho do enfrentamento via educação, uma vez que não há um interesse, dentro do sistema capitalista e do contexto do conflito de classes, pela formação humana emancipadora, base para uma transformação social. Isso demonstra o que Mészáros (2008), Frigotto (2010) e Tonet (2005) identificam: a educação dentro do capitalismo visa à manutenção do sistema, ao fazer a mediação entre os valores capitalistas e os indivíduos; não visa à formação de sujeitos para a transformação social, a aquisição dos conhecimentos historicamente construídos pela espécie e sua humanização.

Alie-se a isso o fato de que os profissionais das escolas, grosso modo, parecem não perceber que a educação escolar não é apenas um espaço de aquisição de conhecimentos, mas sim um lugar que encerra uma atividade essencial para a constituição do ser humano: a atividade de estudo, que tem papel primordial na construção da consciência individual e da subjetividade – ou seja, seu papel na humanização das crianças e adolescentes (Asbahr, 2016). Os profissionais conseguem visualizar o papel das escolas no enfrentamento às vulnerabilidades,

mas não na constituição do ser. Ao mesmo tempo, a questão do trabalho precoce é percebida por muitos profissionais como não sendo uma questão grave, por ser ainda percebido como tendo um caráter formador e educativo (Alberto & Santos, 2011).

Assim, conclui-se que as políticas educacionais não têm enfrentado o trabalho precoce por dois pontos principais: primeiro, porque a escola, dentro da sociedade capitalista, intencionalmente não cumpre sua função na formação da consciência individual e coletiva, que contribua para a emancipação humana; e segundo, porque as políticas sociais dentro do capitalismo têm um projeto claro de fragmentação, seletividade, focalização e apaziguamento dos conflitos sociais, que se materializam no cotidiano em sua centralização e precarização, tanto em sua concepção voltada para a lógica do mercado, quanto no nível estrutural e de formação de profissionais.

Considerações Finais

Esta tese teve como objetivo analisar o enfrentamento ao trabalho precoce, e dentro deste, o papel das políticas educacionais em municípios do estado da Paraíba. Para tal, partiu-se da discussão teórica sobre as políticas sociais, seu papel dentro do capitalismo tardio e do neoliberalismo. Aliado a isso, também se considerou a função social da escola dentro do capitalismo, e em inflexão, qual deveria ser o papel da educação escolar que vise os interesses da classe trabalhadora e a transformação social.

Busca-se agora, então, trazer algumas reflexões levantadas por este trabalho, partindo-se dos objetivos propostos. De forma a compreender o movimento do enfrentamento ao trabalho precoce no estado, buscou-se caracterizá-lo a partir de uma perspectiva histórica. Nesse percurso, foi encontrado que esse enfrentamento se deu inicialmente a partir de instituições como a igreja e outras instituições da sociedade civil, sendo que esta última, a partir da experiência cotidiana com as crianças e do processo de mobilização em favor da criança e do adolescente em efervescência no país, passa a cobrar do Estado ações concretas para a redução da utilização de mão de obra infantojuvenil. A partir dessa incidência política, o Estado passa a delinear diversas ações, que focam sobretudo na transferência de renda aliada a ações socioeducativas. Apesar de alguns dados positivos, essa política se mostrava fragmentada e focalizada, não atendendo ao grande contingente de crianças e adolescentes trabalhadores e suas famílias.

Ao longo do tempo, essas ações começaram a ser modificadas: passa-se da junção de transferência de renda e atividades educativas, para a perda de especificidade do enfrentamento ao trabalho precoce dentro das políticas de proteção à criança e ao adolescente: integra-se PETI e PBF, passando-se a focar no combate à pobreza, ao invés de ampliar as possibilidades educativas e de formação para esses sujeitos. Por fim, essa opção pelo combate à pobreza e o fim do enfrentamento ao trabalho precoce se concretizam no fim do PETI e a criação do SCFV, que apesar de desenvolver atividades socioeducativas, não se destina especificamente ao

público de trabalhadores e trabalhadoras precoces, perdendo seu papel no enfrentamento à problemática, até mesmo para os educadores do programa. As instituições da sociedade civil, neste momento, assumem o papel de parceria com o Estado, e perdem sua força de incidência política e denúncia do caráter burguês do Estado, principalmente dentro das instâncias de representação como conselhos e fóruns, buscando sua institucionalização enquanto ONGs, e com uma tendência a substituir o papel do Estado nas ações de atendimento, que é a tônica das políticas sociais dentro do neoliberalismo. Assim, confirma-se o pressuposto de que as ações de enfrentamento ao trabalho precoce nos municípios se deram de forma fragmentada e pontual, e mais: cada vez havendo uma maior desresponsabilização por parte do Estado de seu papel de proteção à criança e ao adolescente trabalhadores.

Percebendo-se as ações de enfrentamento como pontuais e dispersas, sem continuidade e com foco na redução da pobreza, buscou-se então analisar que ações previstas nas legislações para a política educacional tinham incidência na questão do enfrentamento ao trabalho precoce. Encontrou-se que várias políticas, ações e programas específicos da política de educação têm incidência indireta no enfrentamento ao trabalho precoce, ao buscarem dar condições materiais e pedagógicas para a manutenção de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade na escola. Além dos programas de merenda, transporte, programas e formação de professores e políticas para estudantes do campo, destacam-se aqui as ações e programas que visam à ampliação do tempo em espaços educativos, o acompanhamento da frequência escolar, as ações intersetoriais e a proteção de crianças e adolescentes das situações de vulnerabilidade.

Apesar dessas ações previstas, o que se encontra nas entrevistas e nos grupos de discussão é que, apesar de serem identificadas ações como as escolas em tempo integral, programas como o Mais Educação, a intersetorialidade e uma maior abertura dentro das escolas para discutir a realidade de alunos em situação de vulnerabilidade como o trabalho precoce, também na política de educação as ações são fragmentadas, e sofrem com as dificuldades

estruturais na instância municipal: não há priorização das crianças trabalhadoras em programas de contraturno como o Mais Educação; as escolas em tempo integral são em número reduzido, sem proposta pedagógica clara e sem estrutura; corte de recursos para os programas e falta de foco no enfrentamento ao trabalho precoce. Além disso, apesar do papel importante das redes locais e da intersetorialidade, os encaminhamentos acabam sendo perdidos pelas dificuldades estruturais, o que faz com que as crianças e adolescentes trabalhadores retornem ao trabalho. Percebe-se também dentro da própria política educacional uma naturalização do trabalho precoce, o que dificulta a discussão e enfrentamento ao problema dentro do espaço escolar; aliado a isso, há uma prática de uso da concessão dos benefícios sociais como forma de coação às famílias beneficiadas a participarem do espaço escolar, reforçando o caráter policaresco e controlador dessas políticas. Ao mesmo tempo, constatou-se uma ausência quase que permanente das representações das secretarias de educação dos espaços de discussão política como conselhos e fóruns, o que ilustra o descompromisso dessas para com a questão do enfrentamento ao trabalho precoce, que ainda é vista pelas mesmas como sendo de incumbência apenas da assistência social, contrariando toda proteção à criança e adolescente contra a exploração no trabalho prevista nos PNEs, na LDB, no ECA e nos planos nacional, estaduais e municipais de erradicação do trabalho infantil, que focam na intersetorialidade e atuação conjunta das políticas sociais. Por isso, confirma-se o pressuposto de que a relação entre o enfrentamento ao trabalho precoce e a educação se dão de forma indireta, e por que não dizer, é quase inexistente em termos de ações práticas nos municípios.

Assim, corrobora-se a tese de que as políticas sociais educacionais não têm desenvolvido o papel de enfrentamento ao trabalho precoce, por estarem inseridas no contexto do sistema capitalista e do neoliberalismo, dentro do qual as políticas sociais assumem um caráter residual e focalizado, e no qual as instituições da sociedade civil tendem a assumir o papel do Estado, apesar de também fazerem reivindicações a este no sentido da garantia de

direitos. É importante destacar que, apesar de algumas iniciativas locais nesse sentido, as políticas educacionais têm se eximido de discutir as situações cotidianas que afetam a vida de crianças e adolescentes, sobretudo os trabalhadores, naturalizando essas situações. Essa situação se agrava no atual contexto de golpe, redução drástica de políticas sociais e de garantia de direitos, de crise econômica, política e desemprego massivo, que emerge como desmonte das políticas de enfrentamento ao trabalho precoce, e que indicam tempos difíceis para a garantia de direitos de crianças e adolescentes das classes trabalhadoras e mais empobrecidas⁵⁴.

Contudo, apesar de a erradicação do trabalho precoce não poder ser levada a cabo pela educação escolar por si só, ela pode ter um papel no enfrentamento da problemática: a articulação entre ações de nível macro, como a educação em tempo integral, e experiências locais, como a da Escola Margarida, que emergiu dos grupos de discussão, mostra que existem caminhos a serem trilhados e que podem ter impactos no enfrentamento ao trabalho precoce.

Ao mesmo tempo, acredita-se que a articulação entre as políticas sociais de Educação, Assistência Social e Trabalho possam também ser um caminho para o enfrentamento ao trabalho precoce, no momento em que ações complementares, e, sobretudo, na direção da universalização de direitos, podem ser mais eficientes na abordagem dos diversos fatores que estão envolvidos na problemática, reduzindo sua incidência.

Espera-se que os resultados desta tese possam contribuir trazendo elementos para se repensar as ações de enfrentamento ao trabalho precoce, no sentido de ressaltar a importância de ações para além da transferência de renda, mas sim considerando a importância da formação humana dessas crianças e adolescentes. Considera-se que este trabalho deixa lacunas a serem preenchidas por novos estudos, sobretudo no impacto dos programas educacionais

⁵⁴ No atual contexto, estão ocorrendo outros processos de desmonte das políticas educacionais, como, por exemplo, a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, que congela os gastos do Estado com a educação por vinte anos, e que certamente trará implicações para as políticas educacionais e sociais. Como a delimitação histórica desta tese compreendeu os dados até o ano de 2015, não se tratou dos novos elementos que emergiram no cenário econômico, político e social.

suplementares para as crianças e adolescentes trabalhadoras, aprofundar as ações da sociedade civil e redes nesse enfrentamento ao trabalho precoce, dentre outras.

Deseja-se também que os resultados desta tese possam ser debatidos com as instituições do SGD, de forma a trazer novos elementos para a discussão das políticas sociais para as crianças e adolescentes exploradas no trabalho, sobretudo chamando a atenção para a necessidade de as políticas educacionais contribuírem de forma mais efetiva nessa tarefa. Assim, esta tese pretende contribuir com sua função social de trazer elementos para os debates sobre os desafios sociais de nosso tempo. Ao mesmo tempo, pretende-se contribuir para a discussão teórica e científica com os pares da academia, com a produção de artigos, capítulos, participação em congressos, e outros trabalhos a partir dos resultados aqui encontrados.

Referências

- Abadia, S. U., Cuevas, L. M. T. & Caicedo, M. C. (2009). Determinantes del trabajo infantil y la escolaridade: el caso del Valle del Cauca, en Colombia. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez e Juventud*, 7(2), pp. 707-733.
- Acevedo, K., Quejada, R. & Yáñez, M. (2011). Estudio transversal de los determinantes del trabajo infantil em Cartagena, año 2007. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez e Juventud*, 2(9), pp. 589-606.
- Alberto, M. F. P. (2002). *A dimensão subjetiva do trabalho precoce de meninos e meninas em condição de rua em João Pessoa (PB)*. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- Alberto, M. F. P., Silva, A. C. S., Santana, R. V. M., Vasconcelos, T. T. V. A., & Cirino, D. C. S. (2006). *O trabalho infantil na atividade informal urbana em Guarabira – PB: um diagnóstico rápido à luz das piores formas de trabalho infantil*. Brasília: OIT.
- Alberto, M. F. P., Ramalho, M. S. S., Silva, R. M. (2011). História do combate ao trabalho infantil na Paraíba. In M. F. P. Alberto, J. A. Lima, D. P. Santos (Orgs), *Infância, adolescência e juventude: pesquisa, intervenção e políticas públicas* (pp. 25-30). João Pessoa: Editora Universitária da UFPB.
- Alberto, M. F. P & Santos, D. P. (2011). Trabalho infantil e desenvolvimento: reflexões à luz de Vigotski. *Psicologia em Estudo*, 16(2), 209-218.
- Alberto, M. F. P., Pessoa, M. C. B., Costa, R. R. Belém, K. K. G. & Silva, S. L. G. (2016). Programa de Erradicação do Trabalho Infantil: concepções de educandos e famílias. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 36(2), pp. 458-470. DOI: 10.1590/1982-3703001842013.
- Alberto, M. F. P. & Yamamoto, O. H. (2017). When education is not the solution: public policy in the fight against child labour. *Temas em Psicologia*, 25(4), pp. 1467-1481.

- Alves, G. (2009). Trabalho e reestruturação produtiva no Brasil neoliberal – precarização do trabalho e redundância salarial. *Rev. Katál. Florianópolis*, 12(2) pp. 188-197.
- Anderson, P. (2012). Balanço do neoliberalismo. In E. Sader & P. Gentili (Orgs), *Pós-neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático* (pp. 9-23, 11ª reimp). Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.
- Andrade, C. E. A. M. (2011). Evolução do combate ao trabalho infantil nas constituições brasileiras. *Âmbito Jurídico*, XIV(91). Recuperado de: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10049>
- Antunes, R. (2011). La nueva morfología del trabajo em Brasil: reestructuración y precariedad. *Nueva sociedade*, 232, pp.103-118. Recuperado de: http://nuso.org/media/articles/downloads/3765_1.pdf
- Antunes, R. (2015). O colapso do governo Dilma e do PT no Brasil. *Rev. Ferramienta*, 57. Recuperado de: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-57/o-colapso-do-governo-dilma-e-do-pt-no-brasil>
- Asbahr, F. S. F. (2016). Idade escolar e atividade de estudo. In L. M. Martins, A. A. Abrantes, M. G. D. Facci (Orgs), *Periodização histórico-cultural do desenvolvimento psíquico: do nascimento à velhice* (pp. 171-192). Campinas, SP: Autores Associados.
- Bastos, P. P. Z. (2017). Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. *Revista de Economia Contemporânea*, n. spe, 1-63. DOI: 10.1590/198055272129.
- Behring, E. R. (2003). *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez.
- Behring, E. R. & Boschetti, I. (2011). *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez.
- Behring, E. R. (2015). *Política social no capitalismo tardio* (6a ed.). São Paulo: Cortez.

- Belém, K. K. G. (2015). *Trabalho infantil esportivo e artístico: o sentido a partir da vivência*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.
- Bobbio, N. (1994). *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Graal.
- Borba, K. M. L. (2010). *La cuestión del trabajo infantil em Brasil: políticas públicas socioculturales a lo largo de la historia. La educación como clave para la minimización*. Tese de Doutorado, Universidade de Salamanca, Salamanca, Espanha.
- Cacciamali, M. C., Tatei, F. & Batista, N. F. (2010). Impactos do Programa Bolsa Família federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar. *Revista de Economia Contemporânea (Rio de Janeiro)*, 14(2), pp. 269-301.
- Cabral Neto, A. (2004). Política Educacional Brasileira: novas formas de gestão. In O. Yamamoto & A. Cabral Neto (Orgs.), *O Psicólogo e a Escola: uma introdução ao estudo da Psicologia Escolar* (pp 35-68, 2a ed rev. e ampl). Natal, RN: EDUFRN.
- Cabral Neto, A. & Rodriguez, J. (2007). Reformas educacionais na América Latina: cenários, proposições e resultados. In A. Cabral Neto, A. M. D. A. Castro, M. França & M. A. Queiroz, *Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais* (pp. 13-50). Brasília, DF: Líber Livro.
- Calado, C. & Ferreira, C. (2005). *Análise de documentos: método de recolha e análise de dados*. Didática das Ciências – Mestrado em Educação. Recuperado de: www.educ.fc.ul.pt/docentes/ichagas/mi1/analisedocumentos.pdf.
- Cervini, R. A. (2015). Trabajo infantil y logro escolar en América Latina – los datos del SERCE. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 17(2), 130-146.
- Coimbra, M. A. (1998). Abordagens teóricas a estudo das políticas sociais. In S. H. Abranches, W. G. Santos, M. A. Coimbra, *Política social e combate à pobreza* (pp. 65-102, 4ª ed). Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

- Conde, S. F. (2013). As medidas de enfrentamento à exploração do trabalho infantil no Brasil: forças em luta. *Revista Katálisis*, 16(2), 241-247. DOI: 10.1590/S1414-49802013000200010
- Congresso Nacional (1998). *Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que apura denúncias sobre o trabalho de crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília- DF. Recuperado de <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=57039&tp=1>
- DeGraff, D. S., Ferro, A. R. & Levison, D. (2014). Kids at risk: Children's employment in hazardous occupations in Brazil. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, 44(4), pp. 685-721. DOI: 10.1590/S0101-41612014000400002.
- De Pablo Valenciano, J. & López Alonso, J. (2013). Diagnóstico y análisis de los niños, niñas y adolescentes trabajadores en América Latina. *Revista de Ciencias Sociales*, 19(1), 106-119.
- Estatuto da Criança e do Adolescente* (2005). Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas.
- Faleiros, V. P. (1991). *A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais* (6a ed). São Paulo: Cortez.
- Faleiros, V. (2009). Infância e processos políticos no Brasil. In F. Pilotti & I. Rizzini (Orgs.), *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil* (pp.49-98). Rio de Janeiro: Amais.
- Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil [FNPETI] (2013). *Prevenção e Erradicação do trabalho Infantil: Compromissos que unem os integrantes do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil*. Brasília, DF: Autor. Recuperado de <http://www.fnpeti.org.br/arquivos/biblioteca/eded00496b756085e247bf103a142d5a.pdf>

- Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil [FNPETI] (2015). Cenário do Trabalho Infantil – Dados PNAD 2014. Brasília, DF: Autor. Recuperado de <http://www.fnpeti.org.br/arquivos//biblioteca/733226a82765a5a62fb2d30f8b40aa7b.pdf>
- Frigotto, G. (2010). *A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico social capitalista* (9a ed). São Paulo: Cortez.
- Gil, A. C. (1999). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (5a ed.). São Paulo: Atlas.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa* (4a ed.). São Paulo: Atlas.
- Godoi, C. K. (2015). Grupo de discussão como prática de pesquisa em estudos organizacionais. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, 55(6), 632-644.
- Gonçalves, A. S. & Guará, I. M. F. R. (2010). Redes de proteção social na comunidade. In I. M. F. R (Coord), *Redes de proteção social* (pp.11-29). São Paulo: Associação Fazendo História: NECA – Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e ao Adolescente.
- Gouveia, C. N. N. A. (2013). *Avaliação da eficácia e efetividade do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil a partir da perspectiva dos usuários e agentes*. Tese de Doutorado, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.
- Guzmán, M. F. S., Guzmán, M. N. S., Ríos, M. M. M. & Rivera, M. M. (2015). Impacto del trabajo infantil en el rendimiento escolar de adolescentes em poblaciones rurales: estudio de caso. *Rev. Lasallista de Investigación*, 12(1), pp.147-153.
- Guzzo, R. S. L., Mezzalira, A. S. C., & Moreira, A. P. G. (2014). Desafios, Ameaças e Compromissos para os Psicólogos: as Políticas Públicas no Campo Educativo. In I. F Oliveira, & O. H. Yamamoto (Orgs.), *Psicologia e políticas sociais: temas em debate* (pp. 215-238). Belém: ed.ufpa.
- Harvey, D. (2011). *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo.

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Síntese de Indicadores Sociais 2012*. Rio de Janeiro: Autor.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Síntese de Indicadores Sociais 2013*. Rio de Janeiro: Autor.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Trabalho Infantil 2016*. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/4b53425b31c9151c4fce385e2464e8a8.pdf
- Kosik, K. (2002). *Dialética do concreto* (7ª ed.). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Lima, T. A. (2012). *Zonas Especiais de Interesse Social: a institucionalização da segregação sócio-espaial em João Pessoa – PB*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.
- Lira, T. S. V. (2016). *O sentido do trabalho infantil doméstico: particularidades e contradições na esfera da reprodução social nas economias periféricas dependentes*. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- Lourenço, E. A. S. (2013). Trabalho de crianças e adolescentes: desafios para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e para o trabalho profissional do Serviço Social. *Temporalis*, 13(26), 119-151.
- Maia, O. & Jimenez, S. (2013). A chave do saber: um exame crítico do novo paradigma educacional concebido pela ONU. In D. Santos, S. Jimenez, C. M. Q. Quixadá & J. Rabelo (Orgs), *Educação pública, formação profissional e crise do capitalismo contemporâneo* (pp.113-134). Fortaleza, CE: EdUECE.
- Manacorda, M. A. (2017). *Marx e a pedagogia moderna* (3ª ed.). Campinas, SP: Alínea.
- Mészáros, I. (2008). *A educação para além do capital* (2ª ed). São Paulo: Boitempo.

- Minayo, M. C. S. (2008). *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde* (11ª ed). São Paulo: Hucitec.
- Minayo, M. C. S. (Org), Deslandes, S. F. & Gomes, R. (2015). *Pesquisa social: Teoria, método, criatividade* (34ª ed). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome [MDS] (2005). *Levantamento de beneficiários do Programa de erradicação do trabalho infantil*. Recuperado de <http://www.mds.gov.br/sagi>
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome [MDS] (2009). *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Brasília: SNAS.
- Montaño, C. & Duriguetto, M. L. (2011). *Estado, classe e movimento social* (3ª ed). São Paulo: Cortez.
- Montaño, C. (2016). Marxismo e transformação social: tendências e contratendências. In I. F. Oliveira; I. L. Paiva; A. L. F. Costa; F. C. Lima & K. Amorim (Orgs.), *Marx hoje: pesquisa e transformação social* (pp. 101-134). São Paulo: Outras Expressões.
- Netto, J. P. (2011). *Capitalismo monopolista e serviço social* (8ª ed.). São Paulo: Cortez.
- Netto, J. P. (2013). Uma face contemporânea da barbárie. *Rev. Novos Rumos*, 50(1).
Recuperado de <http://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/3436/2657>
- Netto, J. P. (2015). *Ditadura e Serviço Social. Uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64* (17ª. Ed). São Paulo: Cortez.
- Nodari, F.; Soares, M. C.; Wiedenhof, G. C. & Oliveira, M. (2014). *Contribuição do Maxqda e do NVivo para a realização da análise de conteúdo*. Trabalho apresentado no XXXVIII Encontro da ANPAD. Recuperado de http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_EPQ929.pdf.

- Nogueira, M. A. (1993). *Educação, saber, produção em Marx e Engels* (2ª ed). São Paulo: Cortez.
- Oliveira, C. C. (2014). *Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes: articulação em redes na cidade de João Pessoa*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.
- Oliveira, D. A. (2015). Nova gestão pública e governos democráticos-populares: contradições entre a busca de eficiência e a ampliação do direito à educação. *Educação e Sociedade, Campinas*, 36(132), 625-646. DOI: 10.1590/ES0101-73302015152440.
- Oliveira, H. M. G. (2016). *A construção do impeachment de Dilma Rousseff pela mídia brasileira comercial na cobertura das manifestações de rua*. Trabalho apresentado no 6º Encontro Regional Sul de História da Mídia. Disponível em: http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-regionais/sul/6o-encontro-2016/historia-do-jornalismo/a-construcao-do-impeachment-de-dilma-rousseff-pela-midia-brasileira-comercial-na-cobertura-das-manifestacoes-de-rua/at_download/file
- Organização Internacional do Trabalho [OIT] (2001). *Combatendo o trabalho infantil: Guia para educadores*. Recuperado de <http://www.ilo.org/public/portugue/region/ampro/brasil/inf/download/guia/caderno.pdf>
- Organização Internacional do Trabalho [OIT] (2003). Atuação do Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) no Brasil. In OIT, *Boas práticas de combate ao trabalho infantil* (pp. 33-70). Brasília, DF: Autor. Recuperado de <http://www.oit.org.br/node/323>
- Paz, J. A. & Piselli, C. (2011). Trabajo infantil y pobreza de los hogares en Argentina. *Revista Problemas del Desarrollo*, 166(42), pp. 135-160.

- Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador* (2011). Brasília: MTE.
- Portelli, H. (1977). *Gramsci e o bloco histórico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Prates, J. (2016). O método e a teoria marxiana. In I. F. Oliveira; I. L. Paiva; A. L. F. Costa; F. C. Lima & K. Amorim (Orgs.), *Marx hoje: pesquisa e transformação social* (pp. 71-100). São Paulo: Outras Expressões.
- Ribeiro, N. R. (2013). A crítica marxista às crises do capitalismo: o século XXI. In J. R. Meneses & R. P. Lyra (Orgs.), *Marxismos na contemporaneidade: tópicos de política, economia e direito*. João Pessoa, PB: Editora Universitária da UFPB.
- Rizzini, I., Naiff, L. & Baptista, R. (2006). A formação de redes de proteção à criança e ao adolescente. In I. Rizzini (Coord.), *Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária* (pp. 111-126). 2a ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF; Rio de Janeiro, RJ: PUC-RIO.
- Rua, M. G. (2007). *Avaliação da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ao Programa Bolsa Família (PBF)*. Brasília: FNPETI.
- Sader, E. (2008) Prefácio. In I. Mészáros, I., *A educação para além do capital* (2ª ed). São Paulo: Boitempo.
- Sallum Jr., B. & Goulart, J. (2016). O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 24(60), 115-135. DOI: 10.1590/1678-987316246001.
- Salm, C. L. (1980). *Escola e Trabalho*. São Paulo: Brasiliense.
- Santos, D. P. (2011). *As implicações psicossociais do trabalho precoce em adultos*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

- Santos, B. R. (Org.) (1994). *Trajetória da luta em defesa da criança e do adolescente* (Coleção Cadernos de Defesa de Direitos, Série 3, nº.1). São Paulo: Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua [MNMMR].
- Santos, D. P., Alberto, M. F. P., Costa, R. R. & Santos, C. B. (2013). Child labour implications for adults: experiences and childhood. *Psicologia & Sociedade*, 25(n. spe.), 91-100. DOI: [10.1590/S0102-71822013000500011](https://doi.org/10.1590/S0102-71822013000500011).
- Sá-Silva, J. R., Almeida, C. D. & Guindani, J. F. (2009). Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, 1(1), pp. 1-15.
- Saviani, D. (2013). *Pedagogia Histórico-Crítica: primeiras aproximações* (11ª ed). Campinas, SP: Autores Associados.
- Schwartzman, S. (2004). *Tendências do trabalho infantil no Brasil entre 1992 e 2002*. Brasília: OIT.
- Silva, E. & Motti, A. (Coords.) (2001). *Uma década de direitos: Estatuto da Criança e do Adolescente – Avaliando resultados e projetando o futuro* (Cadernos Caminhos para a Cidadania, Série Escola de Conselhos, nº.3). Campo Grande, MS: UFMS.
- Silva, M. P. & Conserva, M. de S. (2007). Trabalho precoce e precarização: um estudo da atividade fretista em Bayeux. In M. F. P. Alberto (Org.), *Crianças e adolescentes trabalhando? Uma estratégia de sobrevivência que atravessa gerações* (pp.61-74). João Pessoa: Universitária/UFPB.
- Soares, A.M., Alberto, M. F. P., Dantas, A. P. A., Cirino, D. C. S., Dantas, N. M. R., Nunes, B. O., Lins, M. H. F., Alberto, M. L. (2003). A atuação das instituições na área do trabalho infanto-juvenil na Paraíba: algumas reflexões iniciais. In M. F. P. Alberto (Org), *Crianças e adolescentes que trabalham: cenas de uma realidade negada* (pp. 37-44). João Pessoa, PB: Editora Universitária/UFPB.

- Sousa, O. M. C. G. (2006). *A relação do trabalho precoce com o processo de escolarização de crianças e adolescentes*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.
- Souza, R. O. (2010). Participação e controle social. In M. A. Sales, M. C. Matos & M. C. Leal (Orgs), *Política social, família e juventude: uma questão de direitos* (pp. 167-187, 6a ed.). São Paulo: Cortez.
- Thiollent, M. J. M. (1982). O processo de entrevista. In M. J. M. Thiollent, *Crítica metodológica, investigação social & enquete operária* (pp. 79-100). São Paulo: Polis.
- Thompson, E. P. (1987). *A formação da classe operária inglesa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Tonet, I. (2005). *Educação, cidadania e emancipação humana*. Ijuí, RS: Unijuí.
- Tonet, I. (2013). *Método científico: uma abordagem antológica*. São Paulo: Instituto Lukács.
- Torecilla, F. J. M. & Carrasco, M. R. (2014). Consecuencias del trabajo infantil en el desempeño escolar: estudiantes latino-americanos de educación primaria. *Latin America Research Review*, 49(2), 84-106.
- Ugá, V. D. (2004). A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. *Revista de Sociologia e Política (Curitiba)*, 23, pp. 55-62.
- Weller, W. (2006). Grupos de discussão na pesquisa com adolescentes e jovens: aportes teórico-metodológicos e análise de uma experiência com o método. *Educação e Pesquisa*, 32(2), pp. 241-260.
- Yamamoto, O. & Oliveira, I. (2014). Definindo o campo de estudo: as políticas sociais brasileiras. In I. Oliveira & O. Yamamoto (Orgs), *Psicologia e Políticas Sociais: temas em debate* (pp.21-45). Belém, PA: ed.ufpa.
- Yasbek, M. C. (2010). Mudanças atuais no capitalismo e perspectivas para as políticas públicas. *Revista de Políticas Públicas*, n. spe, 59-65.

Anexos

Anexo 1 - Termo de consentimento livre e esclarecido



**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA- UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES- CCHLA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PSICOLOGIA SOCIAL- PPGPS
DEPARTAMENTO DE PSICOLOGIA
E-MAIL: denyps@gmail.com**

Prezado (a)

A presente pesquisa versa sobre as políticas públicas educacionais e o enfrentamento ao trabalho precoce e está sendo desenvolvida por Denise Pereira dos Santos, discente do Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, da Universidade Federal da Paraíba, sob a orientação da Profª Drª Maria de Fatima Pereira Alberto.

O objetivo da pesquisa é analisar o papel das políticas públicas educacionais no enfrentamento ao trabalho infantil em municípios do Estado da Paraíba.

Solicitamos a sua colaboração para a participação na entrevista, como também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos da área de saúde e Psicologia e publicar em revistas científicas. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo. Informamos que não são previstos riscos para a sua saúde ou de caráter vexatório na sua participação neste estudo, entretanto, respeitando-se os preceitos éticos, caso você venha a sentir alguma espécie de desconforto ou constrangimento ocasionado pela coleta de dados desta pesquisa, a mesma será imediatamente interrompida.

Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pelo Pesquisador(a). Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano. A pesquisadora estará a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Este documento foi elaborado em duas vias de igual teor, que deverão ser rubricadas em todas as suas páginas e assinadas, ao seu término, pelo participante convidado a participar da pesquisa, pela discente pesquisadora. Você receberá uma das vias e a outra ficará arquivada com os responsáveis pela pesquisa. Não é previsto que você tenha nenhuma despesa na participação nesta pesquisa ou em virtude da mesma, todavia, caso você venha a ter qualquer

despesa em decorrência de sua contribuição neste estudo, será plenamente ressarcido. Ressaltamos ainda que, no caso de eventuais danos acarretados pela participação no presente estudo, você será indenizado.

Antes de prosseguir, de acordo com o disposto nas resoluções 196/96 e 510/16, do Conselho Nacional de Saúde, no que diz respeito às pesquisas que envolvem seres humanos, faz-se necessária a documentação de seu consentimento. Em caso de qualquer dúvida, você poderá entrar em contato com a pesquisadora Denise Pereira dos Santos.

Diante do exposto, declaro que fui devidamente esclarecido(a) e dou o meu consentimento para participar da pesquisa e para publicação dos resultados, entendendo que minha identidade será mantida em sigilo. Estou ciente que receberei uma cópia desse documento.

Assinatura do participante da pesquisa ou responsável

Atenciosamente,

Assinatura da Pesquisadora Responsável

_____, ____ de _____ de 201____.

Para maiores informações sobre o presente estudo: *55
Universidade Federal da Paraíba- UFPB
Centro de Ciências Humanas, letras e artes- CCHLA
Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social- PPGPS
Departamento de Psicologia, Campus I, Cidade Universitária, Cep: 58.051900
Telefone para contato: (083) 988280695
E-mail para contato: denyyps@gmail.com

⁵⁵ Comitê de Ética UFPB

Centro de Ciências da Saúde - 1º andar / Campus I / Cidade Universitária / CEP: 58.051-900/ Telefone: (83) 3216 7791

Anexo 2 - Instrumentos

Roteiro entrevista aberta

Caracterização

- *Desde quando você está nessa instituição na qual trabalha hoje?*
- *Antes da instituição atual, você trabalhava em que instituição?*
- *A instituição anterior lidava com trabalho infantil?*
- *O que é trabalho infantil pra vc?*
- *A partir do momento em que você está nesta instituição, você lida com a questão do trabalho infantil?*

Fale-me sobre a questão do trabalho infantil neste município de 1996 até hoje.

- *Contexto histórico e político da época*
- *Identificar atividades*
- *Identificar características*
- *Quem explorava o trabalho*
- *Quais as condições das famílias*

Fale-me sobre as ações que foram desenvolvidas neste município no enfrentamento ao trabalho infantil

- *Quando foi identificado crianças trabalhando, o que aconteceu?*
- *Que ações?*
- *Quais instituições desenvolveram?*
- *Houve parcerias? Como vocês entendiam o que era parceria? Quais? Qual o papel de cada instituição?*
- *Como vocês da instituição tal viram essas ações?*

Fale-me sobre as ações desenvolvidas pelas políticas públicas educacionais no enfrentamento ao trabalho infantil neste município.

- *E a educação, participou desse processo?*
- *Como?*
- *Com que ações?*

- *Quem desenvolveu?*
- *Como essas ações atingiram as crianças e adolescentes trabalhadores?*
- *Como essas ações atingiram as famílias?*
- *As escolas participaram da parceria anterior?*
- *Como vocês da instituição X viram essas ações da educação?*
- *E hoje, a educação participa das ações de enfrentamento ao trabalho infantil? Como?*
- *E como vocês da instituição X veem essas ações?*

Redes

- *Vocês atuam em rede no município? Como acontece esse trabalho?*

Roteiro grupos de discussão

Histórico da rede

- *Há quanto tempo existe essa rede?*
- *Como ela se formou?*
- *Como vocês trabalham?*

Fale-me sobre a questão do trabalho infantil neste município de 1996 até hoje.

- *Contexto histórico e político da época*
- *Identificar atividades*
- *Identificar características*
- *Quem explorava o trabalho?*
- *Quais as condições das famílias?*

Fale-me sobre as ações que foram desenvolvidas neste município no enfrentamento ao trabalho infantil

- *Quando foi identificado crianças trabalhando, o que aconteceu?*
- *Que ações?*
- *Quais instituições desenvolveram?*
- *Houve parcerias? Como vocês entendiam o que era parceria? Quais? Qual o papel de cada instituição?*
- *Como vocês da rede viram essas ações?*

Fale-me sobre as ações desenvolvidas pelas políticas públicas educacionais no enfrentamento ao trabalho infantil neste município.

- *E a educação, participou desse processo?*
- *Como?*
- *Com que ações?*
- *Quem desenvolveu?*
- *Como essas ações atingiram as crianças e adolescentes trabalhadores?*
- *Como essas ações atingiram as famílias?*
- *As escolas participaram da parceria anterior?*

- *Como vocês da rede X viram essas ações da educação?*
- *E hoje, a educação participa das ações de enfrentamento ao trabalho infantil? Como?*
- *E como vocês da rede tal veem essas ações?*

Redes

- *Como vocês veem o papel dessa rede no enfrentamento ao trabalho infantil?*

Anexo 3 – Certidão de aprovação do projeto pelo Comitê de Ética em Pesquisa

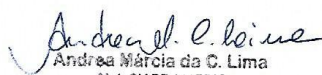


UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

CERTIDÃO

Certifico que o Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal da Paraíba – CEP/CCS aprovou por unanimidade na 10ª Reunião realizada no dia 17/11/2016, o Projeto de pesquisa intitulado: **“AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E O ENFRENTAMENTO AO TRABALHO PRECOCE NO ESTADO DA PARAÍBA”**, da pesquisadora Denise Pereira dos Santos. Prot. nº 0716/16. CAAE: 61285016.0.0000.5188.

Outrossim, informo que a autorização para posterior publicação fica condicionada à apresentação do relatório final do estudo proposto à apreciação do Comitê.


Andrea Márcia da C. Lima
Mat. SIAPE 1117510
Secretária do CEP-CCS-UFPB