

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA¹

Ester Senna – UFMS

esenna7@yahoo.com.br

Mônica de Carvalho Magalhães Kassar – UFMS

mkassar@terra.com.br

Vilma Miranda de Brito – UEMS / UFMS

vilmiranda@bol.com.br

Financiamento: CNPq

Resumo: O objetivo deste trabalho é analisar como o planejamento econômico e social, expresso no PPA 2004-2007, formulou as políticas públicas para a infância e adolescência. Como suporte teórico-metodológico, partimos da concepção de que as relações de poder inserem-se no movimento histórico-dialético. Para o desenvolvimento deste trabalho, recortamos como foco a situação de trabalho infantil e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Concluímos que a agenda de políticas sociais encontra limites em sua operacionalização. Um dos aspectos identificados para estes limites refere-se à precariedade das políticas sociais universais que não fornecem sustentação necessária às ações focais.

Palavras-chave: infância e adolescência; PPA 2004-2007; políticas públicas

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar como o planejamento econômico e social, expresso no PPA 2004-2007, formulou as políticas públicas para a infância e adolescência. O Brasil tem enfrentado problemas de concentração da renda e riqueza, exclusão social, baixa criação de emprego, alta taxa de desocupação, de informalidade e precarização do trabalho. Diante deste cenário destacam-se os programas emergentes. O PPA 2004-2007 tem como objetivo inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego. A meta proposta pelo PPA 2004-2007 é, portanto, atingir a população em situação de pobreza, o que implica diretamente a proposição e implantação das políticas sociais. O conhecimento, acompanhamento e avaliação das políticas sociais são prementes para a contextualização da situação da infância e da adolescência no país.

Entende-se que a proposição de políticas sociais, e entre elas as de proteção à criança e ao adolescente, de um lado responde às pressões do movimento de mundialização da economia capitalista, mas de outro pode ser o lócus de acesso e garantia de direitos por parte das populações pobres.

1. O PPA 2004-2007 E AS PROPOSTAS DE INCLUSÃO SOCIAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

No “Plano Plurianual 2004 – 2007- Plano Brasil de Todos: participação e inclusão” se apresenta a orientação estratégica de um governo popular que prioriza o crescimento sustentável, com emprego e inclusão social. O governo Luiz Inácio Lula da Silva se propõe a enfrentar o desafio histórico de eliminar a fome e a miséria. Cabe ao Estado, na concepção deste governo utilizar todos os instrumentos e recursos disponíveis para dar o impulso indispensável à retomada do desenvolvimento. (BRASIL, sd, p.3). Nesta forma de intervenção o Estado contaria com as várias esferas de governo e sociedade civil por meio de seus fóruns. O horizonte é um estado democrático, com políticas públicas denominadas inclusivas e de desenvolvimento sustentável. Tem-se neste modelo uma articulação entre Estado, sociedade e mercado.

O Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 inaugura um modelo de desenvolvimento de longo prazo, para muito além de 2007, destinado a promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira. É uma peça-chave do planejamento social e econômico do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva. A racionalidade e eficácia nortearão o governo federal em direção a essas mudanças. (BRASIL, sd, p.3).

A Orientação Estratégica estabelece o horizonte para o qual vão se dirigir tanto os Orçamentos anuais quanto o próprio Plano Plurianual. Ela rege a definição dos programas prioritários na área social, dos programas de investimento em infra-estrutura e em setores geradores das divisas necessárias à sustentação do crescimento com estabilidade macroeconômica e de todos os demais programas e ações do governo. (BRASIL, sd, p.3).

O planejamento econômico e social do governo Luiz Inácio Lula da Silva enfatiza a necessária participação da sociedade civil articulada com as várias esferas do governo. Essa participação envolve diálogo com a sociedade civil organizada em âmbito nacional e regional; consulta dos ministérios a seus fóruns institucionais e conselhos; os entes federativos também são consultados sobre o plano de governo. (BRASIL, sd, p. 31-36). Ressalte-se que tanto o Estado como o capital tem incorporado a categoria participação, pauta de luta dos movimentos sociais desde os anos 1960, mais enfaticamente a partir dos anos 1980, no movimento da constituinte, adaptado-a a agenda das políticas públicas e às necessidades da acumulação flexível.

O governo se propõe a enfrentar os seguintes problemas: concentração de renda e riqueza, exclusão social, trabalho precoce, mortalidade infantil, baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras. Para o governo os programas emergenciais são necessários, mas insuficientes para resolver os problemas sociais. O modelo de desenvolvimento, portanto, tem por base o crescimento sustentado.

Sobre o desenvolvimento sustentável, se faz premente alertar para o fato de que a necessidade de reprodução ampliada do capital e a manutenção das relações sociais de produção entram em contradição com as políticas de organização da vida social com base nessa forma de desenvolvimento. Como frear a produção destrutiva?

Qual é o papel do Estado para esse governo? O “Estado tem papel decisivo, como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico” (BRASIL, s/d, p. 4). Nessa direção as políticas e programas distribuem-se em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática.

Acrescente-se aqui a análise de Sanfelice (2008, p.74-75) sobre os Estados nacionais. Se antes, estes estados tiveram o monopólio da produção da norma jurídica, da extração e do uso coletivo de parte do excedente econômico gerado no mundo privado e o monopólio da coerção legítima, hoje passaram a ser delimitados, reduzidos e monitorados pelas autoridades políticas supranacionais, como exemplo, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Nesse contexto, o planejamento estratégico das ações do governo se propôs a orientar as políticas sociais e econômicas no sentido de “alcançar o máximo crescimento possível, ampliar a inclusão social, reduzir o desemprego e as disparidades regionais e fortalecer a cidadania **com as restrições decorrentes da necessidade de consolidar a estabilidade macroeconômica no País**” (BRASIL, s/s, p.6, grifo nosso). Entendemos que aqui a inclusão entra como estratégia de regulação das relações entre capital - trabalho.

A dinâmica do crescimento econômico está diretamente vinculada às políticas de inclusão social. Segundo o governo as políticas sociais viabilizam o consumo popular “ao aumentar o poder aquisitivo das famílias e reduzir a pressão da oferta de mão de obra sobre o mercado de trabalho, favorecendo a transmissão dos aumentos de produtividade aos salários”. (BRASIL, s/d,

p.17). As políticas de inclusão demonstram como pode se materializar o “consumo de massa” e o conseqüente desenvolvimento econômico, com base nestas estratégias deste governo:

[...] reforma agrária e fomento à agricultura familiar retêm mão de obra no campo e criam renda; bolsa – escola retêm a criança na escola, reduz o trabalho infantil e aumenta a renda familiar; universalização da assistência aos idosos viabiliza o descanso dos mesmos e os retira do mercado de trabalho, além de aumentar a renda familiar; programas de acesso à moradia e à infra – estrutura e serviços sociais, como saneamento, transporte coletivo, educação e saúde, geram emprego e ampliam a renda familiar ao reduzir gastos como os de aluguel, remédio e escola; o programa Fome – zero, elevação do salário mínimo e seguro – desemprego operam em favor do modelo de consumo de massa ao ampliar os rendimentos da família pobre e disponibilizar recursos para ampliação de seu consumo” (BRASIL, 2003, p.17).

Essas políticas de inclusão assumem na verdade a função de regulação da força de trabalho e é digamos, uma inclusão de forma compensatória e se apresenta no PPA vigente, de acordo com os compromissos assumidos com os governos mundiais. Ora, se essas políticas assumem a forma compensatória, a situação de pobreza é tratada como algo natural, vez que os problemas estruturais da sociedade, raiz da questão, não são enfrentados.

Interessante notar que os procedimentos adotados neste governo aproximam-se, de certa forma, de ações de fortalecimento da produção capitalista adotadas em vários países Europeus durante o século XX. Castel (1998) mostra como as sociedades Europeias enfrentaram o pauperismo, com a organização de uma rede de proteção social, em que a tutela e a filantropia foram gradativamente substituídas por políticas sociais, formatando e sustentando, assim, uma sociedade salarial.

2. CRIANÇAS E ADOLESCENTES E A REGULAMENTAÇÃO DO TRABALHO

Historicamente, a regulamentação do trabalho das crianças e adolescentes aconteceu no Brasil somente para o Distrito Federal a partir de 1891. Entre outras regulamentações temos a lei de responsabilidade patronal por acidente de trabalho aprovada em 1919, a aposentadoria para os trabalhadores do setor ferroviário aprovada em 1923 e dos funcionários da União em 1926. Em 1927, foi aprovado o Código de Menores. (POCHMANN, 2008, p.112).

Passado todo o século XX, mesmo sendo o trabalho de crianças e adolescentes proibido por lei, em 1973 havia uma a cada quatro crianças e adolescentes de dez a catorze anos na

condição ativa no mercado de trabalho. Mesmo após a instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1991 e a adoção das Convenções da Organização Internacional do Trabalho, em 2004 havia cerca de uma em cada dez crianças e adolescentes de dez a catorze anos nessas condições. Já para a faixa de quinze a dezenove anos de idade a taxa de participação da população economicamente ativa manteve-se estável durante as últimas três décadas, ao contrário da população de vinte a vinte e quatro anos de idade, que teve aumento dessa taxa. (POCHMANN, 2008, p.123).

Ainda segundo estudos de Pochmann (2008, p. 124), a partir de 1930, constata-se a ampliação da escolaridade e a redução do analfabetismo, com simultâneo aumento da relação entre as pessoas ocupadas e o total da população brasileira. Da mesma forma, destaca-se que a diminuição relativa e absoluta da população rural também contribuiu para a redução na taxa de participação de crianças e adolescentes no mercado de trabalho. Sabe-se que, no meio rural, a cultura do emprego de mão-de-obra infantil e de pessoas idosas é ainda difundida. Com a expansão absoluta e relativa da população urbana e o desenvolvimento econômico, ganhou maior ênfase o direcionamento de crianças e adolescentes para o sistema escolar, com o adiamento de seu ingresso no mercado de trabalho, e a antecipação da saída da população idosa, sobretudo a partir da década de 1960, período em que se expandiu o sistema de aposentadoria e pensão para o trabalhador rural.

Às famílias de extrema pobreza e às crianças e aos adolescentes submetidos ao trabalho, há os programas Bolsa Família, implantado em 2003, pelo Governo Lula (unificação dos programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás, que já existiam na gestão de Fernando Henrique Cardoso) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (em funcionamento desde 1996), que, segundo Pochmann (2008, p.135) transferem mensalmente valores bem abaixo do salário mínimo (limite máximo de 36% do valor do mínimo mensal). A política de transferência de renda é uma questão que necessita discussão. Apesar dessas políticas, percebe-se que crianças e adolescentes, no mundo e especialmente na América Latina, tornaram-se demandantes de políticas públicas em razão das transformações provocadas pela intensificação da mundialização e das relações sociais que aprofundaram a pobreza, a marginalidade e a violência que vêm afetando principalmente esta parcela da população.

No ano de 2003, a UNESCO traçou um panorama da situação social, educacional e ocupacional dos jovens brasileiros e divulgou o primeiro Relatório de Desenvolvimento Juvenil.

Além de refletir as condições de vida, apresentou as possibilidades de acesso dos jovens aos principais benefícios sociais como: educação, saúde e renda por todo o território brasileiro. Esse indicador sintético foi denominado Índice de Desenvolvimento Juvenil (IDJ), utilizando-se de critérios e dimensões semelhantes aos propostos no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD). A faixa etária contemplada vai dos 15 a 24 anos.

Em 2006, a OEI (Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura) atualizou as análises e os índices e comparou com a situação encontrada em 2003, para estabelecer áreas onde o direito de acesso aos benefícios sociais básicos melhorou, estagnou ou regrediu. O estudo utilizou as bases de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as do Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/DATASUS) e as do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, todas de 2003 (CIÊNCIA HOJE, 2009).

Em 2007, o Instituto Sangari de projetos educacionais, a RITLA (Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana) e o Ministério da Ciência e Tecnologia divulgaram o terceiro relatório que verificou a evolução da juventude brasileira nos últimos anos. (WAISELFISZ, 2007, p.1-7).

O Relatório apresentado por Waiselffisz (2007, p. 7) chama atenção para o fato da continuidade da reprodução dos velhos padrões de desigualdade no Brasil. Um exemplo: a concentração de renda persiste e é claramente influenciada pela cor, pelo sexo e por fatores regionais (Idem, p.7). Ainda, segundo o Relatório, na América Latina a juventude está sujeita a sérias limitações que se relacionam com direitos considerados básicos como o acesso ao conhecimento, às tecnologias, à qualidade de vida e inserção no mercado de trabalho. Diz o Relatório:

[...] a despeito da atenção que o tema juventude vem assumindo nas discussões acerca dos direitos humanos e do desenvolvimento econômico e social, tanto em outros países em desenvolvimento da América Latina e Caribe quanto em países desenvolvidos, pouco se dispõe de forma específica para mensuração dos graus de exclusão e vulnerabilidade da juventude interna ou entre países. (WAISELFISZ, 2007, p. 9-10).

A Assembléia Geral da ONU definiu juventude as pessoas entre 15 e 24 anos, sem prejuízo de outras definições de Estados- membros. O sentido do termo juventude sofre variações de acordo com as diferentes sociedades e em todo o mundo o termo muda de acordo com as transformações políticas, econômicas e socioculturais (WAISELFISZ, 2007, p.13-14).

As dimensões consideradas no cálculo do IDJ e seus respectivos indicadores foram as seguintes: a) Educação: 1) Analfabetismo; 2) Escolarização adequada; 3) Qualidade do Ensino. b) Saúde: 1) Mortalidade por causas internas; 2) Mortalidade por causas violentas. c) Renda: 1) Renda Família *per capita*.

Estimativas realizadas pelo IBGE permitem afirmar que em 2006 o Brasil tinha um contingente de 34,7 milhões de jovens na faixa de 15 a 24 anos de idade. Isso representa exatos 18,5% da população total para o ano em 187,2 milhões de pessoas (WAISELFISZ, 2007, p.22).

Ao analisar a dimensão Educação, o Relatório elaborado por Waiselfisz demonstra que no ano de 1993, os dados do PNAD apontam que o analfabetismo da população jovem era de 8,2%. Em 2006, ano base dos dados do presente Relatório, essa taxa caiu para bem menos de um terço daquele índice: 2,4%.

Segundo Werthein (2002) o termo alfabetização esta sendo substituída, gradativamente pela noção de alfabetismo que dá uma idéia mais ampla de alfabetizar, isto é, implica avanços na compreensão e no domínio de códigos, seu manejo na sociedade e na prática social de ler e escrever. (*apud* WAISELFISZ, 2007, p.27).

Sobre a situação educacional dos jovens, na faixa etária de 7 a 14 anos, o Relatório afirma que a universalização de escolaridade na faixa dos 7 aos 14 anos vem acontecendo. Contudo, a situação educacional da juventude de 15 a 24 anos não melhorou significativamente, pois 53,1% dos jovens se encontram fora da sala de aula. (WAISELFISZ, 2007, p.36).

Outro dado importante refere-se aos anos de estudo. As maiores médias de anos de estudos encontram-se no Sul (9,2 anos) no Sudeste (9,1 anos) e no Centro-Oeste (8,8 anos). As regiões Norte (7,6 anos) e Nordeste (7,3 anos) têm as menores médias do país. (*Idem*, p.52).

Esses dados adquirem outra dimensão ao se abordar a inserção de crianças e jovens como mão-de-obra e parte importante para a sobrevivência das famílias.

3. ASPECTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENFRENTAMENTO DO TRABALHO INFANTIL: A SITUAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ EM MATO GROSSO DOS SUL

Para entender a dimensão das ações sociais sobre a população infanto-juvenil, estamos a alguns anos nos debruçando sobre uma região no interior do país, que tem como uma das

características, fazer fronteira com dois países: Bolívia e Paraguai. Dentre os aspectos observados está o programa de erradicação do trabalho infantil. Referimo-nos ao município de Corumbá, MS. O primeiro levantamento da situação das crianças e adolescentes nas ruas da região foi elaborado entre 1994 e 1995 (c.f. CONTINI e KASSAR, 1995). Naquele momento foram entrevistadas 170 crianças e adolescentes que se encontravam nas ruas da cidade e levantadas algumas de suas características: sexo, idade, procedência, escolaridade, tamanho das famílias, trabalho, etc. Durante o ano de 2000, iniciamos um novo levantamento do perfil das crianças e adolescentes que se encontram nas ruas da mesma cidade. Na segunda etapa da pesquisa, foram entrevistadas 118 crianças entre os meses de outubro e novembro daquele ano. Os aspectos abordados foram os mesmos.

Diante da proposta deste texto, apresentamos as alterações encontradas referentes aos aspectos escolaridade e trabalho. Entre 1994 e 1995, das crianças e adolescentes entrevistados, 73% disseram estar matriculados em escolas. Em 2000, a porcentagem de matrículas sobe para 79,72%. Se somarmos a estes números, a porcentagem de crianças que disseram já ter passado pela escola e, posteriormente, abandonado, esses números são respectivamente 87% e 92,47%. Comparando, portanto, os dados obtidos entre 1994-95 e 2000 verifica-se uma alteração em relação à matrícula escolar das crianças entrevistadas nas ruas. Acredita-se que essa alteração esteja relacionada à política de universalização do Ensino Fundamental adotado pelo país a partir da segunda metade da década de 1990.

Outro aspecto que chama atenção refere-se ao número de crianças que trabalham. Em 1994, das crianças entrevistadas, cerca de 57% estavam desenvolvendo alguma atividade econômica. Em 2000, a porcentagem elevou-se para 80,5% crianças. Essas crianças não têm vínculo empregatício e desenvolvem atividades como: vendas, ambulantes, catadores de lixo, guardadores de carros, engraxates e mesmo como pedintes.

Apesar de aparentarem “pequenas atividades” em relação ao seu impacto econômico, em muitos casos as atividades têm grande importância para a economia familiar. Entre 1999 e 2000, Barros e Kassar (2000) desenvolveram um estudo cujo objetivo foi conhecer o significado econômico das atividades de crianças para suas famílias e o que se verificou foi que, em alguns casos, a única renda da família é o trabalho da própria criança e dos irmãos. Em outros, a renda da criança chega a significar 80% da renda familiar. Nesse momento, foram entrevistadas 17 famílias e foram abordadas questões como: existência de uma renda fixa na família (salário,

aluguel, pensão, etc.); renda total familiar; renda total da criança; porcentagem da renda da criança para família; total de pessoas na casa.

Para enfrentar esta situação, o município implantou o Programa de Erradicação de Trabalho Infantil, que atualmente compõe o Sistema Único da Assistência Social - SUAS. O Programa de Erradicação de Trabalho Infantil – PETI foi instituído no ano de 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso, em consonância às convenções da OIT, que o país é signatário, e teve como projeto-piloto enfrentar a situação das carvoarias de Mato Grosso do Sul. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o PETI tem como objetivo contribuir para a erradicação de todas as formas de trabalho infantil no País, atendendo famílias cujas crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos se encontrem em situação de trabalho.

Para garantia de atendimento às famílias e a possibilidade de formação dos adultos para geração de rendas, entre outras ações, há os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, unidades a serem implantadas em diferentes bairros dos municípios, onde deve ser desenvolvido o Programa de Atenção Integral à Família - PAIF. Segundo o MDS (2009), o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) é um serviço continuado de proteção social básica, que deve ser desenvolvido nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Esses Centros devem estar localizados estrategicamente em áreas de pobreza e devem oferecer atendimento socioassistencial, articulando serviços disponíveis em cada localidade e potencializando a rede de proteção social básica.

Em 2004 teve início a vigência do PPP 2004 -2007 e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI se apresenta como transferência de renda para famílias em situação de pobreza, pois em seu diagnóstico o governo constata que o Brasil é um país com renda *per capita* intermediária nos padrões internacionais, mas convive com a seguinte realidade: mais de 50 milhões de pessoas recebem rendimentos abaixo da linha de pobreza e mais de 20 milhões de pessoas se encontram em situação de extrema pobreza. Portanto, programas de transferência de renda associados a mecanismos que garantam a emancipação sustentada de seus beneficiários são um componente importante da estratégia de ação social do governo (BRASIL, 2003, p. 66-69). Portanto, atualmente, o Programa atua com duas ações articuladas: o serviço socioeducativo direcionado às crianças e adolescentes e a transferência de renda para suas famílias, com a oferta de um benefício mensal (R\$ 40,00 para famílias das zonas urbanas com mais de 250.000 habitantes e R\$25,00 para famílias de outros municípios e zona rural. (MDS, 2009). Trata-se de

um programa especial, portanto, situa-se no quadro de ações emergenciais. Como ação emergencial, para o alcance de seus objetivos, este programa deve estar articulado à atuação dos serviços públicos de educação, saúde e assistência, de caráter universal no país.

O PETI de Corumbá foi implantado em 1998 a partir de uma denúncia de trabalho infantil na zona rural, na região ribeirinha a 70 km da cidade. Em 2000, o programa iniciou as atividades na zona urbana. Atualmente atende cerca de 200 crianças entre 07 e 16 anos da zona urbana e 138 na zona rural. Apesar de seus esforços, os limites de suas ações são visíveis. A demanda maior do que o programa comporta é evidenciada na continuidade de várias situações de trabalho infantil. Também há limites em relação à infra-estrutura. Como exemplo, os serviços não têm acesso à internet, o que impossibilita a comunicação entre a rede de proteção. A cidade, com cerca de 90.000 habitantes, tem apenas dois CRAS ainda em fase de implantação. Segundo dados do IBGE, referentes ao ano de 2003, o município apresentava 40,37% de pobreza (Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003), e, em 2006, uma renda *per capita* de R\$19.527 (Fonte: IBGE. Produto Interno Bruto dos Municípios 2006). No último censo (2000), o município apresentava a seguinte configuração:

Tabela 1- Renda da população de 10 anos ou mais em Corumbá, MS – 2000

Salário (em salário-mínimo)	% da população
Até 2 s.m.	36,55%
De 2 a 5 s.m.	10,72%
De 5 a 10 s.m.	3,60%
Mais de 10 s.m.	2,27%
Sem rendimento	46,57%
Sem declaração	0,29%

Fonte: IBGE Censo 2000, *apud* SMS, 2002

Pelos dados acima, vê-se que se trata de uma região com economia restrita, de grande concentração de renda e com grande informalidade na economia, portanto, a presença do PETI tem importante significado e para alcance de qualquer objetivo que ultrapasse o assistencialismo seria necessário o funcionamento de toda rede de proteção, em especial dos CRAS.

Contudo, algumas reflexões de caráter global merecem destaque. Sabe-se que a Cúpula das Américas vem se organizando no sentido de formular e implementar políticas internacionais de educação. A primeira Cúpula das Américas foi realizada em Miami em dezembro de 1994 e priorizou a integração econômica com justiça social. A educação foi considerada como fator de progresso social, dentro da estratégia global de desenvolvimento econômico preconizada pelos presidentes e chefes de Estado e de governo. A segunda Cúpula das Américas ocorreu em Santiago em abril de 1998, priorizou, além da integração econômica, desafios relacionados com a democracia, os direitos humanos, a educação, a pobreza e o meio ambiente. Nesta Cúpula estavam presentes, os governos nacionais, organizações não-governamentais e agências internacionais de cooperação.

Em Santiago, aconteceu um fato importante: paralelamente, movimentos organizados da sociedade civil, universidades, instituições de pesquisa e desenvolvimento de todo o hemisfério, que não haviam sido formalmente convidados para participarem da Cúpula de Santiago, patrocinaram e realizaram estudos e conferências sobre o tema (SANDER, 2005). Realizaram um programa paralelo no sentido de fazer valer posições da sociedade civil organizada. Os governos do hemisfério se comprometeram em adotar algumas estratégias no Plano de Ação Educacional da Segunda Cúpula. Destacamos “a implementação de políticas focalizadas de educação compensatória para grupos de risco, com atenção especial às crianças, às mulheres, às minorias e às populações vulneráveis” (SANDER, 2005, p.54).

Ressalte-se ainda que, nas décadas transcorridas entre as Conferências de Jomtien (1990) e Dakar (2000), a despeito dos debates sobre direitos humanos e democracia, constatamos o lento processo de atendimento e transformação da situação das crianças e adolescentes expostos às conseqüências que a situação de pobreza e miséria produz como indicam os dados.

Os dados do Departamento de Estatística da Organização Mundial do Trabalho (OIT) apontam que cerca de 120 milhões de crianças de 5 a 14 anos trabalham em tempo integral em países menos desenvolvidos. As maiores porcentagens são observadas na Ásia, na África e na América Latina (RELATÓRIO OIT, 2001, *apud* KASSOUF et. al, 2009, p. 9).

Uma pesquisa recente (BEZERRA NETO; PINTO E SILVA; BEZERRA, 2009), sobre o trabalho infantil no setor de semi-jóias no município de Limeira mostra uma realidade que se constata em todo o Brasil. Segundo Ferreira, este tipo de trabalho “é uma realidade típica da terceirização de serviços e delicado porque envolve o orçamento doméstico. São pais que tiram o

almoço da mesa e, em seguida, fazem dela o local de trabalho com a ajuda dos filhos. É um problema social também” (*apud* BEZERRA NETO; PINTO E SILVA; BEZERRA, 2009).

Os pesquisadores Bezerra Neto, Pinto e Silva e Bezerra (2009), investigaram o trabalho infantil no município citado, realizado por crianças de 7 a 10 anos que freqüentavam regularmente a escola e que estão na faixa etária em que o trabalho é proibido sob qualquer forma. Os autores revelam que na sociedade brasileira em diferentes momentos históricos, em vários setores, regiões e conjunturas encontram-se crianças que vivem no campo, trabalhando na própria casa, nos arredores, na produção de carvão, corte de cana, colheita de café, plantação de sisal, olarias e tráfico de drogas.

A Constituição Brasileira de 1988 estabelece a seguinte lei de proteção à criança e ao adolescente:

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

Em dezembro de 1988, o Congresso Nacional aprovou uma emenda alterando o art. 7º, inciso XXXIII, que passou a ter a seguinte redação: “Trabalho noturno e perigoso à saúde é proibido para crianças menores de 18 anos de idade, enquanto qualquer forma de trabalho é proibida a menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 anos”.

Apesar da legislação vigente, o PNAD de 2001 mostrou que existem mais de três milhões de crianças entre cinco e 15 anos trabalhando no Brasil, o que representa 8,5% da população nessa faixa etária. O Relatório da OIT de 2001 também revela que os trabalhos realizados pelas crianças, como empregada doméstica, trabalhadora rural, vendedora de rua e balconista, não são geralmente fiscalizados (*apud* KASSOUF et al., 2004). Realidade semelhante ocorre no município de Corumbá.

Recentemente a Revista Isto É de 24 de junho de 2009 (p. 68-69), informou que apesar das ligeiras quedas nos indicadores de trabalho infantil e abandono da escola, a situação de boa parte da juventude brasileira ainda é dramática. Com base nos dados do PNAD e IPEA de 2007 e Situação da Infância Brasileira 2009 da Unicef, o artigo da revista aponta que dos 44,7 milhões de jovens no Brasil, 4,8 milhões trabalham. Desses, 30% em jornadas de 40 horas semanais; 10% das crianças e adolescentes ocupados entre 10 e 17 anos começaram a trabalhar antes dos 9 anos. No Nordeste, este percentual sobe para 27,9%. A idade dos 15 aos 17 anos é uma das mais

expostas aos problemas oriundos da situação de pobreza. Dos adolescentes que trabalham apenas 21,8% estão na escola.

Esses dados apontam para o fato de que “os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana”, ainda não estão ao alcance de uma parcela considerável da infância e da adolescência brasileiras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises a respeito da formulação das políticas para a infância e a adolescência diante do planejamento econômico e social, expresso no PPA 2004-2007 indicam a existência de programas focais, necessários em seu caráter emergencial, mas insuficientes para atingir os problemas sociais do país. As ações desses programas encontram limites, dentre outros, na insuficiência das políticas que se pretendem universais. Essas, como demonstrado em diferentes trabalhos, têm sido implantadas dentro de uma política de contenção de gastos e de divisão de responsabilidades com instituições não governamentais, fatos que favorecem a precariedade dos serviços oferecidos.

Apesar de no PPA 2004-2007 o governo se propor a enfrentar a concentração de renda e riqueza, a exclusão social, o trabalho precoce, a mortalidade infantil, a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras, e para isso propor programas emergenciais, a inoperância das políticas universais aparecem com um dos primeiros impedimentos para um possível alcance dessas ações. Assim, as ações governamentais direcionadas para as camadas pobres da população com ênfase na cidadania ampliada indicam que o objetivo primeiro é regular a contradição capital/trabalho. Deve ser lembrado que, como apresentado, o planejamento estratégico das ações do governo se propôs a orientar suas políticas objetivando “alcançar o máximo crescimento possível, ampliar a inclusão social, reduzir o desemprego e as disparidades regionais e fortalecer a cidadania com as restrições decorrentes da necessidade de consolidar a estabilidade macroeconômica no País” (BRASIL, s/d, p.6). A estabilidade econômica é meta primordial e que, para seu alcance, tornam-se necessárias as contenções de gastos públicos.

Esses limites são identificados em levantamentos atuais, como no terceiro relatório sobre Desenvolvimento Juvenil. Segundo o relatório sobre Trabalho Decente e Juventude no Brasil, divulgado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2009), uma parte significativa de

jovens brasileiros apresenta grandes dificuldades para conseguir uma inserção de boa qualidade no mercado de trabalho. O relatório informa que esta inserção é marcada pela precariedade, o que torna difícil a construção de trajetórias de trabalho decente. Tal relatório aponta, ainda, para elevadas taxas de desemprego e de informalidade e baixos níveis de rendimento e de proteção social e conclui que, em termos relativos, os jovens brasileiros apresentam taxas de desocupação e informalidade superiores à média e níveis de rendimentos inferiores.

Vê-se, portanto, que apesar de ampla, a agenda de políticas sociais exposta do PPA de 2004-2007, está longe de alcançar a universalização do acesso aos direitos previstos constitucionalmente no país. Assim no lugar da cidadania ampliada proposta pelo governo, tem-se o que Antunes (2008) chama de desconstrução dos direitos sociais.

Notas:

¹ Este trabalho é subproduto do projeto de pesquisa **Inclusão social e garantia de direitos**: a criança e o adolescente como sujeitos da história, financiado pelo CNPq e coordenado pela professora doutora Mônica de Carvalho Magalhães Kassar.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais. In: SILVA, M. O. da S.; YASBEK, M. C. (Orgs.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 2. Ed. São Paulo: Cortez; São Luis, MA: FAPEMA. 2008.

BARROS, A. e KASSAR, M. **Significado econômico das atividades de crianças da (ou na) rua, na região de Corumbá**. Relatório de Iniciação Científica. PIBIC. UFMS/CNPq, 2000.

BEZERRA NETO, L.; PINTO e SILVA, E.; BEZERRA, M. C. dos S. Trabalho infantil na indústria de semi-jóias e suas repercussões nos processos de escolarização. **Revista HISTDBER** On line, Campinas, n. Especial, p. 264-284, mai. 2009. ISSN: 1676 – 2584.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado. 1998.

BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente (Lei n. 8.069 – 1990)**. Corumbá, MS: CREIA – Presidência da República e Secretaria Especial dos Direitos Humanos. 2006.

BRASIL. **Plano Plurianual 2004 -2007** Orientação estratégica de governo – um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. s/d. 27 p. (Impresso).

BRASIL. **Plano Plurianual 2004 -2007: Mensagem presidencial.**- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Brasília**, DF: MP, 2003. 183 p.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social.** Petrópolis, Vozes, 1998.

CIÊNCIA HOJE. *OEI divulga “Relatório de Desenvolvimento Juvenil” no Brasil.* Disponível em: <http://www.cienciahoje.pt/index.php?oid=17218&op=all>. Acessado em 19 de julho de 2009.

CONTINI, M. L. e KASSAR. Meninos de rua versus crianças: desafios de uma pesquisa. **Re-criação** - Revista do CREIA. Campo Grande: UFMS, 1995.

FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos.** 4. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes. 1997.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Mensal de Emprego – PME. Disponível:http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/pme_200905tm_01.shtm. Acessado em 17 de julho de 2009.

KASSAR, M.C.M. *et al.* A infância e a adolescência marginalizadas diante do movimento social. **Dimensão.** *Campus do Pantanal.* UFMS, 2002.

KASSOUF, A. L.; NENES de ALMEIDA, A.; PONTILI, R. M; RODRIGUES, F. A. **Análise das políticas e programas sociais no Brasil.** Brasília, DF: OIT/ Programa IPEC América do Sul. 2004. 108 p. (Série: Documentos de Trabajo, 182).

MAMBRINI, V. Pouca idade, muita responsabilidade. **Isto É** Ano 32, n. 2067, 24 jun. 2009.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-especial/programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil-peti>. Acessado em 17 de julho de 2009.

OIT. **Trabalho Decente e Juventude no Brasil.** Estudo inédito da OIT mostra dificuldades dos jovens entre 15 e 24 anos no mercado de trabalho. Disponível em: http://www.oitbrasil.org.br/topic/decent_work/news/news_9.php. Acessado em 17 de julho de 2009.

POCHMANN, M. **O emprego no desenvolvimento da nação.** São Paulo: Boitempo. 2008.

SANDER, B. A educação na Cúpula das Américas: da formulação à execução de políticas públicas. In: _____. **Políticas públicas e gestão democrática da educação.** Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

SANFELICE, J. L. Transformações no Estado nação e impactos na educação. In: LUCENA, C. (Org.). **Capitalismo, Estado e Educação.** Campinas, SP: Alínea. 2008.p.65-83.

SMS. Secretaria Municipal de Saúde. **Relatório Anual de Atividades.** Corumbá, MS, 2002.

WAISELFISZ, J. J. **Relatório do desenvolvimento Juvenil 2007**. Brasília, DF: RITLA, Instituto Sangari, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2007.
