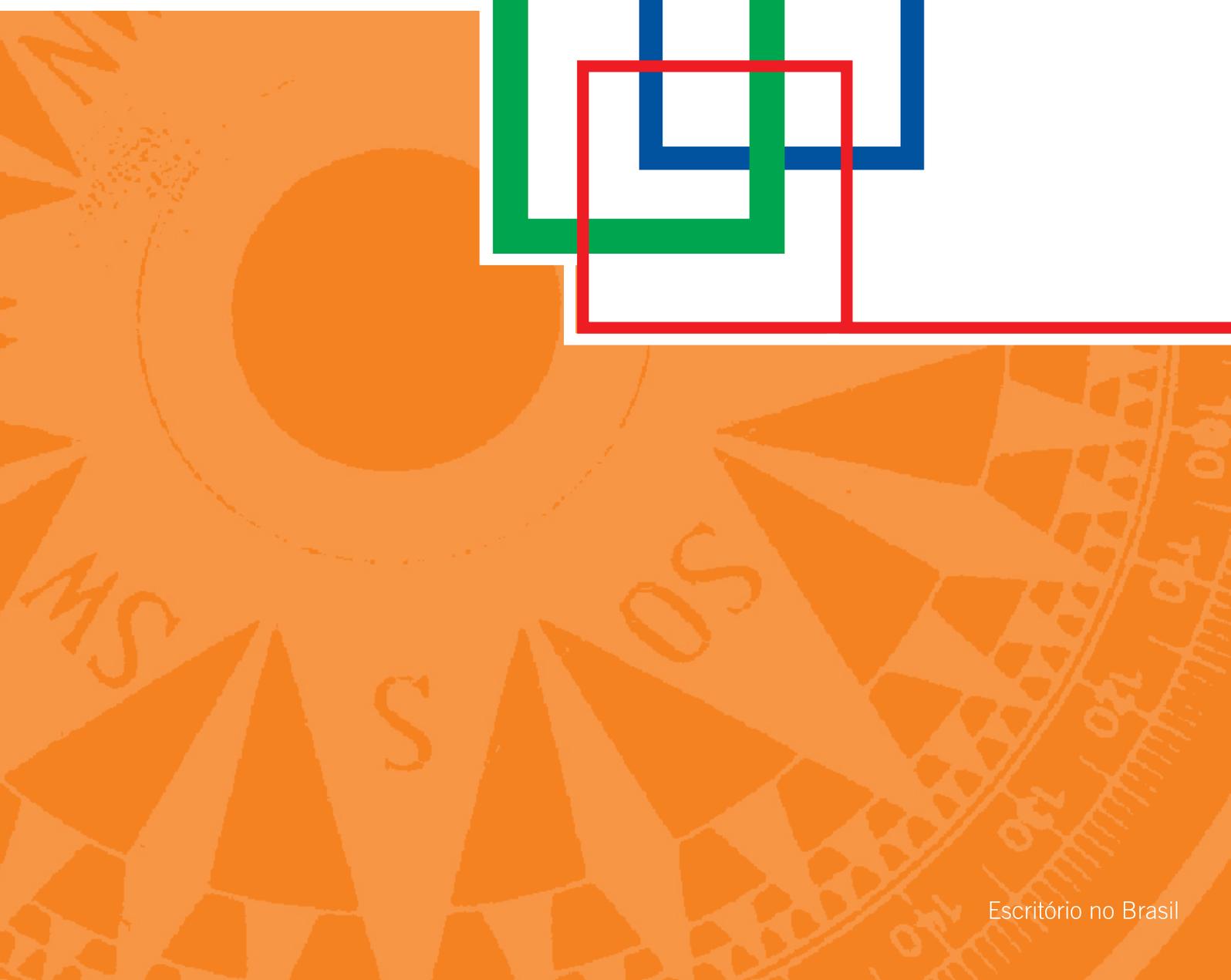




Organização
Internacional
do Trabalho

Guia Metodológico

Para Implantação de Planos de Prevenção
e Erradicação do Trabalho Infantil



Guia Metodológico para Implementação de Planos de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil

Brasília, 2007

As publicações da Organização Internacional do Trabalho gozam da proteção dos direitos autorais sob o Protocolo 2 da Convenção Universal do Direito do Autor. Breves extratos dessas publicações podem ser reproduzidos sem autorização, desde que mencionada a fonte. Admite-se a reprodução, reimpressão, adaptação ou tradução de toda a publicação ou de parte dela a fim de promover a erradicação do trabalho infantil. Nesses casos, a fonte deve ser citada e cópias enviadas à OIT. Para obter os direitos de reprodução ou de tradução, as solicitações devem ser dirigidas ao Serviço de Publicações (Direitos do Autor e Licenças), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Suíça. Os pedidos serão bem-vindos.

FILHO, Raimundo Coelho de Almeida; NETO, Wanderlino Nogueira; GROF, Rogério. Guia Metodológico para Implementação de Planos de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. Brasília: OIT, 2007. 52 p.

978-92-2-820362-2 (impresso)

978-92-2-820363-9 (web pdf)

1. Guia Metodológico. 2. Prevenção. 3. Erradicação. 4. Trabalho Infantil. 5. Direitos Humanos. 6. Orçamento Público I. Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC). II. Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. III. Associação Curumis. IV. Fundação Terre des hommes. V. Escola de Governo

As designações empregadas nesta publicação, segundo a praxe adotada pelas Nações Unidas, e a apresentação de material nele incluído não significam, da parte da Organização Internacional do Trabalho, qualquer juízo com referência à situação legal de qualquer país ou território citado ou de suas autoridades, ou à delimitação de suas fronteiras. As responsabilidades por opiniões expressas em artigos assinados, estudos e outras contribuições recaem exclusivamente sobre seus autores, e sua publicação não significa endosso da Organização Internacional do Trabalho às opiniões ali constantes.

Os recursos para diagramação e impressão desta publicação foram fornecidos pelo Departamento de Trabalho dos Estados Unidos (USDOL), pela Associação Curumins e pela Fundação Terre des hommes (Brasil).

As publicações da OIT podem ser obtidas nas principais livrarias ou no Escritório da OIT no Brasil: Setor de Embaixadas Norte, Lote 35, Brasília - DF, 70800-400, tel.: (61) 2106-4600; na Oficina Internacional del Trabajo, Las Flores 275, San Isidro, Lima 27 – Peru. Apartado 14-24, Lima, Peru; ou no International Labour Office, CH-1211. Geneva 22, Suíça. Catálogos ou listas de novas publicações estão disponíveis gratuitamente nos endereços acima, ou por e-mail: bravendas@oitbrasil.org.br

Visite nossa página na Internet: www.oitbrasil.org.br

Advertência

O uso de linguagem que não discrimine nem estabeleça a diferença entre homens e mulheres, meninos e meninas é uma preocupação deste texto. O uso genérico do masculino ou da linguagem neutra dos termos “criança e adolescente” foi uma opção inescapável em muitos casos. Mas fica o entendimento de que o genérico do masculino se refere a homem e mulher e que por trás do termo criança e adolescente existem meninos e meninas com rosto, vida, histórias, desejos, sonhos, inserção social e direitos adquiridos.



Edição

Organização Internacional do Trabalho (OIT)

Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC)

Diretora do Escritório da OIT no Brasil

Laís Abramo

Coordenador Nacional do IPEC no Brasil

Pedro Américo F. de Oliveira

Secretária Executiva do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI)

Isa Maria de Oliveira

Presidente da Associação Curumins

Marcus Araújo Jocundo de Oliveira

Diretor da Fundação Terre des hommes

Anselmo Lima

Diretores da Escola de Governo de São Paulo (Instituto de Pesquisa e Estudos de Governo)

Fábio Konder Comparato

Maria Victoria de Mesquita Benevides Soares

Claudineu de Melo

Maurício Jorge Piragino

Eduardo Emílio Lang Di Pietro

Elaboração do Guia

Raimundo Coelho de Almeida Filho

Wanderlino Nogueira Neto (Marco Teórico)

Rogério Grof (Orçamento Público)*

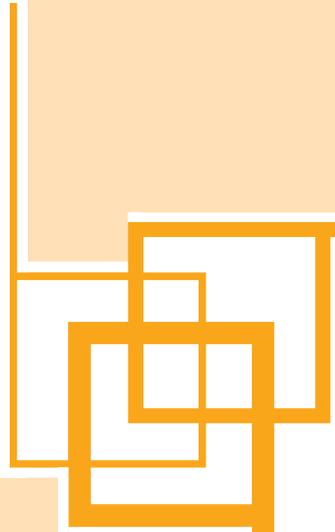
Revisão de Texto

Equipe do IPEC no Brasil

Projeto Gráfico

Júlio Leitão

** Foi aluno da Escola de Governo na turma de 2005*



APRESENTAÇÃO DO FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL - FNPETI

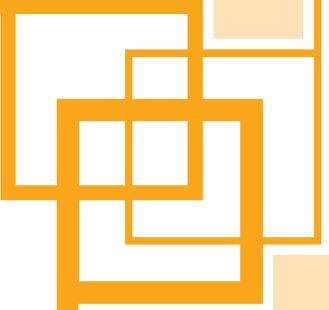
Este Guia Metodológico para elaboração de planos de prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao adolescente trabalhador é o resultado de uma construção coletiva realizada no espaço do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil – FNPETI.

O ponto de partida desse processo foi um modelo-referência elaborado pela Associação Curumins, entidade consultora, com o apoio técnico e financeiro da Organização Internacional do Trabalho – OIT, discutido e referendado pelos Fóruns Estaduais, em uma oficina coordenada pelo FNPETI em 2005.

Tendo como referência as dimensões estratégicas do Plano Nacional, este Guia Metodológico é uma importante ferramenta de orientação para a elaboração, a implementação e monitoramento de planos estaduais, regionais e ou municipais de prevenção e erradicação de todas as formas de trabalho infantil.

O FNPETI, OIT e Associação Curumins, assim, esperam contribuir para a construção de planos estaduais e municipais como instrumentos eficazes de articulação das políticas públicas e integração de ações para a eliminação do trabalho infantil e proteção ao adolescente trabalhador em nosso país.

Isa Maria de Oliveira, Secretária Executiva do FNPETI



APRESENTAÇÃO DA FONDATION TERRE DES HOMMES - LAUSANNE

Tirar do papel e efetivar os direitos das crianças e dos adolescentes representa o desafio de mobilizar toda a sociedade a assumir uma visão das crianças e dos adolescentes como sujeitos de direitos, com capacidade de exercerem sua cidadania, porém com direito à proteção especial pela sua condição peculiar de desenvolvimento.

A Fondation Terre des hommes - Lausanne, a través dos projetos implementados em 30 países do mundo, visa contribuir à realização plena dos potenciais das crianças e dos adolescentes, baseando suas ações na promoção e respeito a seus direitos. Objetivando mudanças concretas, Terre des hommes prioriza processos participativos, incluindo as próprias crianças e adolescentes, desenvolvendo parcerias e trabalhos em rede. Assim sendo, mantém parceria com a Associação Curumins desde sua fundação.

Acreditamos que o enfrentamento ao trabalho das crianças no Brasil é fundamental no processo de efetiva conquista dos seus direitos. Apostamos assim na importância deste Guia Metodológico como instrumento de apoio à elaboração e efetivação de planos de prevenção e erradicação do trabalho infantil, assim como de proteção ao adolescente trabalhador em diversas regiões do Brasil.

Anselmo Lima, *Diretor de Terre des hommes no Brasil*

ASSOCIAÇÃO CURUMINS

A Associação Curumins, uma organização não-governamental que atua na defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes brasileiros, desde 1996 desenvolve projetos voltados a meninos e meninas em situação de trabalho nas ruas de Fortaleza (CE).

Através de oficinas artísticas, com destaque para a Banda de Lata de Todas as Cores, esportes, inclusão escolar e digital, a Curumins tem sido reconhecida como uma experiência de sucesso, detentora do título de Utilidade Pública e certificada como Entidade Beneficente de Assistência Social.

As iniciativas para o fim do trabalho infantil também se dão no trabalho em rede. A Associação Curumins é integrante do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil - FNPETI e do Fórum Estadual pela Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador -FEETI/Ceará, no qual participou da coordenação colegiada nas duas últimas gestões.

Na coordenação, a Curumins atuou na equipe técnica que coordenou a elaboração dos dois Planos Estaduais pela Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador no Ceará.

Agora, a Associação Curumins, juntamente com a OIT, FNPETI e a Fundação Terre des hommes - parceira nesses 11 anos de história, contribui com a construção deste Guia Metodológico com o objetivo de fortalecer o sistema de proteção à criança e ao adolescente no Brasil.

Introdução

No Brasil, apesar da Constituição Federal¹ e do Estatuto da Criança e do Adolescente² proibirem o trabalho infantil e estabelecerem os direitos fundamentais das crianças e adolescentes, o país ainda precisa investir mais na erradicação do trabalho infantil e instaurar um novo contexto no qual os direitos de todas as crianças e adolescentes sejam respeitados.

Obrigados a complementar ou, até mesmo, prover o orçamento doméstico, expulsos para as ruas pela violência doméstica, tráfico de drogas ou estimulados pela ainda existente cultura do incentivo ao trabalho precoce, meninos e meninas brasileiros, das mais diversas etnias, oriundos das regiões rurais ou dos centros urbanos trabalham, hoje, na agricultura, nas pedreiras, canaviais, fábricas de calçados, oficinas mecânicas, no tráfico de drogas, nos domicílios e “casas de famílias”, nos lixões, semáforos e esquinas.

Dessa forma, estabelece-se um círculo vicioso. Quanto mais a criança e o adolescente são absorvidos pelo trabalho, maior é a possibilidade de terem um mau desempenho escolar e, conseqüentemente, de abandonarem a escola. Contribuem para esse quadro a jornada prolongada, as distâncias entre o trabalho, a casa e escola e a dificuldade de integrar a família ou a criança ou adolescente nos programas sociais do governo.

Tendo como meta a superação desse quadro de exploração e de desrespeito aos direitos humanos de crianças e adolescentes, a OIT, através do Programa Internacional para Eliminação do Trabalho Infantil – IPEC, contempla a execução de atividades direcionadas para o desenvolvimento de metodologias de incorporação das questões do trabalho infantil no planejamento e orçamento federal, estaduais e municipais. O objetivo em foco é o fortalecimento da capacidade das instituições nacionais e locais operadoras do direito e coordenadoras de políticas e programas sendo, assim, estratégico na construção e ampliação da rede de atores sociais responsáveis pelo controle das políticas públicas no Brasil.

Com esse objetivo, a elaboração dos Planos Estaduais adquirem importância estratégica enquanto forma de sistematizar, monitorar e avaliar ações públicas direcionadas para a eliminação do trabalho infantil, sobretudo após o estabelecimento de compromissos locais com os governos dos Estados e Distrito Federal.

A cooperação técnica desenvolvida pelo OIT/IPEC através de seus projetos no Brasil no contexto do Programa de Duração Determinada, tem, entre outros objetivos, sido direcionada para promover a ampliação da rede de *advocacy*³ na proteção e defesa de crianças e adolescentes. Isso tem possibilitado, por um lado, o fortalecimento interinstitucional da sociedade civil e do Estado e a conseqüente evolução nos indicadores quantitativos e qualitativos no atendimento ao público alvo.

¹ “é dever da família e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, como prioridade absoluta, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

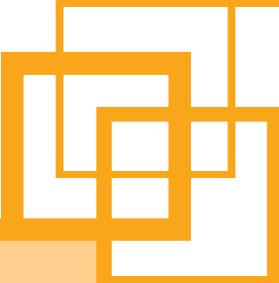
² Capítulo V do Estatuto da Criança e do Adolescente trata do Direito à Profissionalização e à Proteção no Trabalho e estabelece, em seu Art. 60 que, “é proibido qualquer trabalho a menores de 16 anos de idade, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14”.

³ A defesa de interesses do grupo-destinatário, visa alcançar pessoas-chave, operadores protagônicos, lideranças, autoridades públicas, militantes do poder público e da sociedade.



SUMÁRIO

- 11** Erradicação do trabalho infantil e proteção ao adolescente trabalhador na perspectiva dos direitos humanos: marcos teóricos referenciais:
- 12** O trabalho infantil no enfoque dos direitos humanos, do desenvolvimento sustentável e da democracia
- 15** Sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes: instrumentos, instâncias públicas e mecanismos de exigibilidade, a serviço da prevenção e erradicação do trabalho infantil e da proteção do adolescente trabalhador
- 21** Política de promoção dos direitos de crianças e adolescentes: ações afirmativas pela realização dos direitos e ações redutoras das ameaças e violações de direitos, em face da exploração econômica de crianças e adolescentes
- 23** Planificando as ações públicas no sentido da prevenção e erradicação do trabalho infantil e da proteção do adolescente trabalhador: foco nas estratégias
- 29** Conclusão



30

Modelo-referência de um plano estadual de erradicação do trabalho infantil e de proteção do Trabalho Adolescente - tendo por base a realização do seminário com os Fóruns Estaduais de Erradicação do Trabalho infantil e Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente

32

Passos para Elaboração do Plano Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador

35

Construção do Plano Estadual Ceará - relato de experiência

38

O orçamento público e o exercício da cidadania

44

Anexos

46

Bibliografia

Erradicação do trabalho
infantil e proteção ao
adolescente trabalhador
na perspectiva dos
direitos humanos - marco
teórico referencial

O Trabalho infantil no enfoque dos direitos humanos, do desenvolvimento social e econômico e da democracia

COMPROMISSOS PARADIGMÁTICOS

O Brasil assumiu uma determinada visão social de mundo, quando da sua redemocratização em 1988, ao **se instituir como “Estado Democrático de Direito”** e ao **assumir compromissos com a “prevalência dos direitos humanos” e com a “promoção do desenvolvimento equilibrado”**. Isso implicaria na elevação dos níveis da equidade, com a pluralidade em termos de oferta de oportunidades, no acesso a bens e a serviços públicos, na participação na decisão do uso dos recursos e, particularmente na formulação de políticas, estratégias e ações públicas de promoção e proteção de direitos e de redistribuição de renda, adequadas à situação dos grupos mais vulneráveis e excluídos, priorizando-se, em caráter “*absoluto*”, as crianças e os adolescentes. Sob esses paradigmas mínimos, fundam-se todos os esforços para erradicar-se o trabalho infantil e proteger-se o adolescente trabalhador.

DIREITOS HUMANOS

Historicamente, a partir da promulgação da Constituição Federal (1988), da ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1990) e da vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), o Brasil obrigou-se a **garantir a realização dos direitos fundamentais de todas as crianças e adolescentes, de maneira integral e prioritária**, de modo que o Estado, a sociedade e as famílias reconhecessem e respeitassem suas crianças e seus adolescentes, enquanto “*sujeitos de direitos*” e “*peças em condição peculiar de desenvolvimento*”. E para tanto, era preciso (a) efetivar os instrumentos normativos de promoção e proteção dos direitos desse segmento da população (através de um reordenamento normativo) e (b) implementar as instâncias públicas e os mecanismos de exigibilidade desses direitos (através de um reordenamento político-institucional); e, (c) a partir daí, melhorar a situação de todas as crianças e todos os adolescentes, no Brasil, ao elevar os atuais níveis de equidade e igualdade e ao qualificar as políticas públicas, quando em favor da infância e adolescência. Isso implicou na necessidade de as políticas públicas, estratégias, metas e ações considerarem minimamente os princípios gerais dos Direitos Humanos:

- **Universalidade:** *os direitos não devem ser aplicados de maneira diferente para pessoas de diferentes culturas e tradições - assim, a não-discriminação está no cerne deste princípio;*
- **Indivisibilidade:** *os direitos são interdependentes e correlacionados - isto é, nenhum grupo de direitos (civis, econômicos, sociais e culturais) é mais importante que o outro;*

• **Responsabilidade:** os Estados-partes se tornam responsáveis por todos os cidadãos, sem exceção, perante a comunidade internacional - como tal deve prestar contas dessa obrigação e responsabilidade;

• **Participação:** o indivíduo tem a prerrogativa de participar da vida política e cultural, de contribuir e desfrutar do desenvolvimento, cabendo ao Estado estimular a participação dos seus cidadãos em todas as esferas.

Por sua vez, com base nesses princípios universais devem ser planejados todos os esforços para prevenir e erradicar o trabalho infantil e proteger o adolescente trabalhador.

FALSA DICOTOMIA ENTRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DIREITOS HUMANOS

Muitas vezes, a justificativa do trabalho infantil (e de outras formas de exploração econômica de segmentos subalternizados e/ou vulnerabilizados) está na ênfase que se dá ao desenvolvimento econômico, em detrimento dos direitos humanos e do desenvolvimento social e humano sustentável. Hoje, essa ênfase no desenvolvimento econômico, fruto de uma visão reducionista e economicista, vem sendo questionada tanto em nível mundial quanto em nível nacional, apesar de, ainda, predominar nas práticas governamentais nacionais e nas deliberações de algumas instâncias internacionais. Também, a abordagem na mídia, preponderantemente economicista, apresenta o desenvolvimento econômico de um lado e o desenvolvimento social e os direitos humanos do outro, aparecendo ambos como pólos dicotômicos, irreconciliáveis. E essa dicotomia apresenta como única solução possível, erroneamente, a da prevalência do primeiro pólo, o econômico. Na verdade, essa é uma falsa questão, ultrapassada. Carlos Mussi resume: “O debate entre desenvolvimento econômico e social ficou obsoleto. Hoje não se acredita mais em puro acúmulo de riqueza sem melhorias efetivas para as pessoas”. O IDH (índice de desenvolvimento humano) passou assim a ser o maior símbolo dessa nova maneira de encarar o desenvolvimento, abandonando-se os índices do PIB (produto interno bruto) *per capita*, como mensuração meramente econômica do desenvolvimento. Assim, a exploração econômica de crianças e adolescentes no trabalho deve passar por essa mudança de enfoque.

O TRABALHO INFANTIL COMO FORMA DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA E SUAS RAÍZES CULTURAIS NO BRASIL

“O trabalho infantil no Brasil, ao longo da sua história, nunca foi representado como um fenômeno negativo na mentalidade da sociedade brasileira. Até a década de 80, o consenso em torno desse tema estava consolidado no sentido de entender o trabalho como sendo um fator positivo no caso de crianças que, dada sua situação econômica e social, viviam situações de pobreza, de exclusão e de risco social. Tanto a elite como as classes mais pobres compartilhavam plenamente dessa forma de encarar o trabalho infantil. Um conjunto de idéias simples, mas de grande efeito, se mantiveram

inquestionáveis durante séculos. Frases tais como: “é natural o pai ensinar o trabalho para o filho”, ou “é melhor a criança trabalhar do que ficar na rua exposta ao crime e aos maus costumes”, e ainda, “trabalhar educa o caráter da criança”, ou “é bom a criança ajudar na economia da família”, traduziam a noção fortemente arraigada de que “trabalho é solução para a criança”. (...) “Os empregadores entendiam que estavam fazendo um favor à criança dando a ela uma oportunidade de “aprender um ofício” ou “ganhar uns trocados”, ou “aproveitar o tempo em algo útil”. Já que “o trabalho é bom por natureza”, não podia ter conseqüências negativas para a criança. Mesmo os sindicatos negligenciavam em suas agendas de discussão o tema das crianças trabalhadoras. O uso da força do trabalho infantil não parecia ter relação com a dinâmica do mundo do trabalho como um todo, e, em particular, com os aspectos centrais da discussão trabalhista: a criação e manutenção de postos de trabalho e os ganhos salariais”. (...) “Se para a elite social o trabalho infantil era uma medida de prevenção, para os pobres, era uma maneira de sobreviver. Se para uns, criança na rua, desocupada, era um perigo a ser duramente combatido, para os outros, era oportunidade, espreita. Para aqueles a solução era o trabalho ou a prisão, para estes era encontrar uma fonte permanente de rendimentos. Caso de segurança pública para os primeiros e de destino para os segundos. Por razões diferentes, elite e classes desfavorecidas concordavam: lugar de criança pobre é no trabalho”. (...) “A cultura do “aproveitar o tempo” defendeu o trabalho como sendo fundamental para essa premissa. Todo trabalho significava tempo aproveitado, mesmo quando o trabalho não significasse ganhos econômicos. De outro lado, toda atividade educativa e lúdica carecia de legitimidade e era por tanto significada como negativa e como uma “perda de tempo” da qual não se obteria ganho ou benefício algum. Em setores mais tradicionais, o lúdico era inclusive relacionado com o próprio mal e o trabalho com o bem, dando assim um fundo religioso à alternativa em favor do trabalho das crianças. Sofrimento e sacrifício serão recompensados transcendentemente. O divertimento, em troca, será castigado (...) “Enfim, toda esta idiosincrasia a respeito do trabalho infantil fez com que ele fosse encarado, no pior dos casos, como um problema menor e não como um crime ou como uma violação dos direitos das crianças e adolescentes. A inércia secular do Brasil frente ao trabalho social só pode ser entendida quando considerada a força da mentalidade que albergava o trabalho infantil em seu seio como parte da natureza das coisas. Tal mentalidade manteve milhões de crianças e adolescentes ligados a atividades que, além de marginá-los de toda possibilidade de desenvolvimento físico, psíquico e espiritual, reproduzia todos os vícios de uma sociedade desigual, excludente, corrupta e antiética”.

Em função disso, há que se denunciar todas e quaisquer justificativas economistas e culturais (nascidas dessa visão), lutando-se contra ela. Mas para isso, é preciso compreender-se a falsa lógica do discurso ideológico justificador dessas práticas exploratórias, ainda tão naturalizadas em países subdesenvolvidos e emergentes (como o Brasil). A partir das lacunas desse discurso ideológico poder-se-á construir o discurso emancipador dos direitos humanos da infância e adolescência. E a partir desse novo discurso construir-se também uma prática renovada e efetiva de prevenção e erradicação do trabalho infantil. Acima dos costumes e das tradições culturais dos povos estão os princípios universais e indivisíveis dos direitos humanos.

Sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes: instrumentos, instâncias públicas e mecanismos de exigibilidade, a serviço da prevenção e erradicação do trabalho infantil e da proteção do adolescente trabalhador

INSTRUMENTOS, INSTÂNCIAS PÚBLICAS E MECANISMOS DE EXIGIBILIDADE

A cultura dos Direitos Humanos, no mundo inteiro, leva à utilização corrente da expressão “*promoção e proteção dos direitos humanos*”, a se fazer através de “*instâncias públicas*” e de “*mecanismos*”, tanto internacionais e multinacionais (interamericano, por exemplo), como nacionais próprios, com base nos “*instrumentos*” respectivos. Os instrumentos normativos mais importantes (Constituição Federal, Convenção sobre os Direitos da Criança, Convenções da OIT, Estatuto da Criança e do Adolescente e o restante da legislação de “*proteção da infância*”, em nível federal, estadual e municipal).

Importa, agora, considerarem-se as instâncias públicas responsáveis pela efetivação dessas normas e realização dos direitos (órgãos públicos e entidades sociais) e os mecanismos de exigibilidade desses direitos (ações judiciais e administrativas, fundos de capital etc.) para efeito de colocá-las a serviço da prevenção e erradicação do trabalho infantil e da proteção do adolescente trabalhador – instâncias públicas e mecanismos de exigibilidade de direitos, organizados em sistemas, internacional, interamericano e nacional.

INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Em seu preâmbulo e em muitos dos seus artigos, a Convenção dos Direitos da Criança (CDC), em princípio, define os direitos da criança realmente num sentido próximo ao da Declaração dos Direitos da Criança, da ONU, (1959), isso é, apenas como direito a uma proteção especial: “*a criança tem necessidade de uma proteção especial e de cuidados especiais, notadamente de uma proteção jurídica, antes e depois de seu nascimento*”. Todavia, em outros pontos, a CDC avança, supera e acresce a esse direito à proteção especial, outros tipos de direitos que só podem ser exercidos pelos próprios beneficiários, como atores protagônicos: o direito à “*liberdade de opinião*” (art.12), à “*liberdade de expressão*” (artigo 13), à “*liberdade de pensamento, de consciência e de religião*” (artigo 14), à “*liberdade de associação*” (art.15). Essa

superação de paradigma não pode ser esquecida ou minimizada. Com essa ampliação, a CDC reconhece direitos que pressupõem certo grau de capacidade, de responsabilidade – isso é, pressupõem as crianças (e adolescentes), enquanto “*sujeitos de direitos*”. São, eles próprios, seres essencialmente autônomos, mas com capacidade limitada de exercício da sua liberdade e dos seus direitos. Responsáveis por seus atos, por sua vida – mas em nível diverso que o adulto. A CDC convida todos a assegurarem as duas prerrogativas maiores que a família, a sociedade e o Estado devem conferir à criança e ao adolescente, para operacionalizar a promoção e proteção dos seus direitos, em geral:

- *a proteção integral, para a realização plena desses direitos, e*
- *a responsabilização do Estado, da sociedade e da família por ameaças e violações de direitos.*

Às crianças e aos adolescentes, ficam reconhecidos e garantidos, integralmente, todos os direitos fundamentais dos cidadãos, ou seja, os direitos individuais indivisíveis, difusos e coletivos, econômicos, sociais e culturais. Todavia, como são “*peças em condição peculiar de desenvolvimento*”, precisam que se lhes reconheçam e garantam, além do mais, direitos especiais e peculiares aos seus ciclos de vida. E necessitam, pelo mesmo motivo, de alguém (pessoas, grupos e instituições), que lhes assegure uma “*proteção especial*”, contra todas as formas de abandono, negligência, maus tratos, abusos, explorações, violências. Para efeito de avaliação dos níveis de efetivação da Convenção sobre os Direitos da Criança no país, é importante que se coloquem como parâmetros avaliativos os princípios gerais da CDC:

- *não discriminação;*
- *prevalência do interesse superior da criança;*
- *realização dos direitos à sobrevivência e ao desenvolvimento;*
- *respeito à opinião da criança.*

Assim sendo, o trabalho infantil e a exploração econômica dos trabalhadores adolescentes devem ser considerados como uma violação dos princípios da CDC, pois prejudica a realização dos seus direitos à sobrevivência e ao desenvolvimento, sendo contrário aos interesses superiores deles. Por sua vez, indo além dos princípios gerais, o artigo 32 da mesma Convenção estabelece regra no sentido de que não será permitido nenhum tipo de exploração econômica da criança (até os 18 anos), considerando como exploração qualquer tipo de trabalho que prejudique a escolaridade básica.

Outros instrumentos normativos internacionais, como as Convenções 138 e 182 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, melhor especificam esse prejuízo e contrariedade e tornam mais efetiva essa vedação. A Convenção 138 da OIT definiu os critérios para estabelecer a idade mínima de admissão ao trabalho, permitindo fixar em 14 ou mais anos a idade mínima de admissão ao trabalho (dependendo das condições sócio-econômicas e da decisão do Estado membro); aumentar posteriormente (mas não diminuir) a idade mínima; e definir, no âmbito nacional, várias possíveis exceções à idade mínima estabelecida na carta de ratificação dessa Convenção. Em 1999, promulgou-se a Convenção 182 da OIT sobre as “*piores formas*

de trabalho infantil", com o propósito de aprofundar e suplementar o esforço pela erradicação e prevenção no âmbito da Convenção 138, priorizando determinadas formas de trabalho especialmente danosas para as crianças e adolescentes, fixada agora a idade nesses casos em 18 anos. Esta última Convenção nasceu da consciência de que determinadas formas de trabalho infanto-adolescente são absolutamente intoleráveis. O artigo 1º estabelece que os Estados-membros, que tenham ratificado essa Convenção 182, "*devem tomar medidas imediatas e eficazes*" e o artigo 3º estabelece 4 categorias claras do que chama "*piores formas de trabalho infantil*" que devem ser abolidas imediatamente.

O texto estabelece ainda que a quarta categoria de atividades que, por sua natureza ou pelas condições em que é realizada, é suscetível de prejudicar a saúde, a segurança ou a moral das crianças, deverá ser determinada por uma comissão tripartite que, no caso brasileiro, elaborou uma lista de atividades, em sua maioria, contempladas pela Portaria 20/2001, da Secretaria de Inspeção do Trabalho, do Ministério do Trabalho e Emprego, que elencou 81 atividades insalubres ou perigosas, em que o trabalho do adolescente é proibido.

INSTRUMENTOS NACIONAIS DE PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

O Brasil conta com uma ordem jurídica suficiente para regular a questão do trabalho infanto-juvenil e da proteção do adolescente trabalhador: em especial, os artigos 7º, inciso XXXIII, e 227 da Constituição Federal - CF, os artigos 60 a 69 e 248 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei 8.069/90) bem como o Capítulo IV ("*Da Proteção do Trabalho do Menor*") do Título III da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. O artigo 7º da Constituição Federal define os 16 anos como a idade mínima de admissão ao trabalho ou ao emprego (nova redação - Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998).

Assim, fica terminantemente proibido qualquer emprego ou trabalho abaixo dos 16 anos, exceção feita apenas ao regime de aprendizagem, permitido a partir dos 14 anos. Por fim, abaixo dos 18 anos, também é proibido o trabalho ou emprego, quando perigoso, insalubre, penoso, noturno, prejudicial ao desenvolvimento físico, psíquico, moral e social – práticas a serem eliminadas imediatamente.

Além do mais, o artigo 227 da CF determina que são deveres 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 à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão*". O direito a uma "*proteção especial*" deve abranger o respeito à idade mínima, a garantia de acesso do adolescente trabalhador à escola, entre outros. O mesmo dispositivo constitucional elenca ainda os princípios gerais que devem orientar os legisladores infra-constitucionais, os gestores públicos, as entidades sociais e as famílias, no tocante à garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Estatuto da Criança e do Adolescente

Procurando operacionalizar e melhor detalhar esses princípios e regras constitucionais, o Estatuto da Criança e do Adolescente (lei federal 8.069, de 13 de julho de 1990) foi promulgado, culminando uma ampla mobilização da sociedade, promovidas por variadas forças, unidas estrategicamente em torno de uma bandeira.

À época da elaboração e aprovação do ECA, no Brasil, o pensamento dominante nascia da reflexão sobre algumas *“experiências alternativas de atendimento de crianças e adolescentes em situações de risco”* e, a partir daí, se intuía a necessidade de abrigar tais práticas (portanto todas as *“políticas para a infância e adolescência”*) sob a cobertura da *“doutrina da proteção integral”*. Em verdade, esse pensamento mobilizador mantinha grande sintonia com o discurso dos Direitos Humanos, colocando-se no marco da *“realização dos direitos fundamentais”* e reconhecia crianças e adolescentes como *“sujeitos de direitos”*, a exigir que esses seus direitos fossem originalmente promovidos e protegidos como condição prévia para o atendimento de suas necessidades pelas políticas públicas.

Essa prática alternativa, aliada à luta pela universalização e prevalência dos direitos humanos, entrou em oposição com a prática assistencialista-repressora e seu discurso ideológico justificador: a *“doutrina da situação irregular”*, na qual se embasava o então vigente Código de Menores (1979). Prevalendo as primeiras linhas renovadoras citadas, promulgou-se o Estatuto da Criança e do Adolescente, que dispõe sobre *“proteção integral à criança e ao adolescente (...)”*, com base no art. 24 da CF. Foi ele promulgado como norma reguladora dos artigos 227 e 228 da Constituição Federal e, assim sendo, conseqüentemente, tem que ser considerado como uma norma de *“promoção e proteção dos direitos humanos”*, especificamente de crianças e adolescentes, vez que esses dispositivos citados da Carta Magna têm essa natureza, equiparados que são ao seu artigo 5º.

O Estatuto reconhece crianças e adolescentes como *“sujeitos de direitos”* e simultaneamente como *“pessoas em condição peculiar de desenvolvimento”*. E desenhou um sistema de promoção e proteção de direitos e liberdades fundamentais, visando à realização desses direitos, através de uma posterior legislação decorrente e operacionalizadora (federal, estadual e municipal), de instâncias públicas específicas e de mecanismos de exigibilidade de direitos (medidas administrativas e judiciais). Norteadando a implementação desse sistema de *“atendimento de direitos”*, o Estatuto (artigo 88) o institucionaliza em obediência às seguintes diretrizes:

- *prioridade absoluta para o atendimento direto de crianças e adolescentes;*
- *prevalência do melhor interesse da infância e da adolescência,*
- *descentralização política e administrativa do atendimento,*
- *participação popular paritária na gestão pública,*
- *manutenção de fundos públicos especiais,*
- *integração operacional, em determinadas circunstâncias de atendimento inicial (adolescente infrator, p.ex.) e*
- *mobilização social.*

E, no reconhecer e garantir os direitos fundamentais (especiais) de crianças e adolescentes, ampliando o rol dos direitos fundamentais do cidadão elencados na Constituição Federal, o Estatuto trata da “*profissionalização e da proteção no trabalho*”, em seus artigos 60 a 69. Mas, o Artigo 248 do ECA, por outro lado, ao tratar da guarda de adolescente trazido de outra comarca para prestação de serviços domésticos, abre uma brecha nesse sistema coeso de erradicação do trabalho infantil e de proteção do adolescente trabalhador que ele próprio estabelece.

Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT

Por outra parte, tem-se mais, complementando esses sistemas de normas protetivas, a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, que apresenta dispositivos específicos, regulando o trabalho dos adolescentes, privilegiando a questão da frequência escolar.

INSTÂNCIAS PÚBLICAS E MECANISMOS DE PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Em verdade, o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, em nenhum dispositivo explicitamente sistematiza, com a desejada clareza, o hoje chamado e consagrado “*sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente*”, enquanto sistema de promoção e proteção de direitos humanos especiais (direitos humanos de geração), a que se convencionou chamar no Brasil de “*sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente*”.

Trata-se mais de uma inferência, especialmente a partir dos artigos 86 a 90 do Estatuto citado. Aqui, imagina-se um sistema que funcione aos moldes de uma “*rede de serviços e programas*”, com suas linhas de articulação política e de integração operacional. Quer-se, hoje, um sistema firmado na idéia da “*incompletude institucional*”, isto é, uma rede onde a ação de um determinado órgão público é complementada pelo outro, onde a ação de um operador do sistema é complementada pela ação do outro. O sistema de garantia dos direitos de crianças e adolescentes - SGD operacionaliza-se mais como um “*sistema estratégico*”, do que propriamente como um “*sistema de atendimento direto*”. Essa natureza “*estratégica*” é própria aliás do sistema amplo de promoção e proteção dos direitos humanos (cidadãos, em geral), do qual ele é parte integrante. O SGD não tem como paradigma, por exemplo, o Sistema Nacional de Educação, o Sistema Único de Saúde, o Sistema Único de Assistência Social.

As ações das instâncias públicas governamentais e não governamentais, que integram este sistema, precisam ser alavancadoras e facilitadoras, visando a uma inclusão privilegiada e monitorada desse público de “*credores de direitos*” e de “*conflitantes com a lei*”, nos serviços e programas dos espaços institucionais públicos. E, igualmente, alavancadores e facilitadores, visando à facilitação do acesso dele à Justiça.

Cabe ao SGD o papel de, (a) primária e especificamente, potencializar estrategicamente a promoção e proteção dos direitos da criança e adolescente, no campo de todas as políticas públicas ou, de, (b) secundária e genericamente, (c) manter restritamente um

tipo especial de atendimento direto, emergencial, em linha de “*cuidado integrado inicial*”, a crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados (credores de direitos) ou a adolescentes infratores (conflitantes com a lei). Para tudo isso operar, as instituições (instâncias públicas) do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente – SGD, tanto as primárias / específicas quanto as secundárias / gerais, funcionam, desempenhando três tipos de ações estratégicas: **(1) promoção de direitos, (2) defesa (ou proteção) de direitos** e **(3) controle institucional e social da promoção e defesa de direitos**. Isso não significa que um determinado órgão público ou entidade social só exerça exclusivamente funções dentro de uma linha estratégica. Quando desempenham suas atividades legais, cada um deles exerce preponderantemente um tipo de estratégia de garantia de direitos (promoção, defesa, controle), mas podem também, em caráter secundário, desenvolver estratégias de outro eixo.

A PROMOÇÃO DE DIREITOS

O eixo estratégico da “*promoção da realização dos direitos de crianças e adolescentes*”, consubstancia-se, no desenvolvimento da “*política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente*”, que integra o âmbito maior da política de promoção dos direitos humanos (ver item **C**, seguinte, a respeito da matéria).

A DEFESA DOS DIREITOS

O eixo da defesa dos direitos da criança e do adolescente se consubstancia na garantia de acesso à justiça, ou seja, no recurso aos espaços públicos institucionais e mecanismos jurídicos de “*proteção legal*” daqueles direitos humanos (gerais e especiais) e das liberdades fundamentais, da infância e da adolescência; para assegurar a impositividade daqueles direitos e liberdades e sua exigibilidade, em concreto.

Nesse eixo, situa-se a atuação dos órgãos judiciais (varas da infância e da juventude, varas criminais, tribunais do júri, tribunais de justiça), dos órgãos público-ministeriais (promotorias de justiça, centros de apoio operacional, procuradorias de justiça), dos órgãos da defensoria pública e da polícia judiciária (inclusive os da polícia técnica), os conselhos tutelares (enquanto contenciosos administrativos, isto é, “*não jurisdicionais*”) e de entidades de defesa, especializadas na proteção jurídico-social.

CONTROLE DA REALIZAÇÃO DOS DIREITOS

Por fim, o enfrentamento de todas as formas de violação de direitos, enquanto mecanismo de promoção e proteção de direitos humanos, deveria se explicitar mais efetivamente através dos espaços públicos e mecanismos de acompanhamento, avaliação e monitoramento, isso é, do controle social-difuso (pela sociedade civil organizada, especialmente, via seus fóruns, comitês), institucional (pelos Tribunais de Contas, Controladorias, Auditorias, Corregedorias, Ouvidorias etc.) ou mistas (pelos conselhos deliberativos e paritários, tais como os conselhos dos direitos da criança e do adolescente).

Política de promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes: ações afirmativas pela realização dos direitos e ações redutoras das ameaças e violações de direitos, em face das diversas formas de exploração econômica de crianças e adolescentes

NATUREZA E ABRANGÊNCIA

Dentro do vasto campo do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente (como configurado pelo CONANDA) estão, no eixo da promoção dos direitos, as instâncias públicas coordenadoras e executoras das várias políticas públicas, na medida em que elas intervêm por suas ações, no âmbito da infância e adolescência - de maneira genérica e difusa. E dentre elas, o Estatuto prevê, no seu artigo 86, a existência de uma específica "*política de atendimento de direitos da criança e do adolescente*" e estatui a obrigatoriedade de sua implementação, isso é, dentro do vasto campo das políticas públicas e mais particularmente das políticas de promoção e proteção dos Direitos Humanos, ficou legalmente prevista uma política especial autônoma, com programas específicos (art.88, III) – uma política de promoção e proteção dos direitos humanos de geração.

Obviamente, não se trata aqui de nenhuma política setorial, como as políticas sociais básicas, por exemplo (educação, saúde, assistência social etc.). Mas sim de uma política intersetorial, a cortar transversalmente todas as políticas públicas, para assegurar que a satisfação de determinadas necessidades básicas desse segmento da população seja reconhecida e garantida como direitos fundamentais, prioritariamente, obedecidos determinados princípios.

Essa política citada teria o condão de promover e proteger, enquanto direitos humanos geracionais (no caso, crianças e adolescentes), certos direitos da área da educação, da saúde, da assistência social, da segurança pública, da previdência social, da proteção no trabalho, da segurança alimentar, da habitação, da cultura etc. Seria de certa forma como uma hierarquização, pois segundo a Constituição brasileira, os direitos humanos são direitos de hierarquia superior, consagrados em normas-princípios, acima das normas-regras. Por exemplo, toda e qualquer forma de exploração laboral da criança e do adolescente deverá ser prevenida e erradicada (ou proibida e eliminada imediatamente, conforme o caso), através da política de promoção e proteção de direitos humanos, articulada e integrada, com as demais políticas públicas.

O Estatuto citado, nos seus artigos 87 e 90, estabelece que essa chamada “*política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente*” deverá se desenvolver, operacionalizar-se, principalmente, através de três (3) tipos de ações sistemáticas: (a) *programas e serviços específicos de proteção especial (de direitos)*; (b) *programas socioeducativos* e (c) *programas e serviços das demais políticas públicas em favor da infância e da adolescência (especialmente, as sociais)*. Em verdade, a grande missão da política de promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente, através de seus programas e serviços específicos (isto é, de proteção especial de direitos e de socioeducação) é a de articular uma grande rede de programas e serviços em favor da criança e do adolescente no âmbito das políticas públicas em geral. Deste modo, em resumo, articulam-se a ação especial (= “*política de promoção e proteção de direitos de crianças e adolescentes*”) e a ação geral (= “*políticas públicas para a criança e o adolescente*”), sem contradições, mas numa linha de complementaridade.

ADVOCACY

Uma forte característica das políticas de promoção e proteção de direitos humanos é a de se explicitarem através de ações afirmativas, criando verdadeiras e legítimas “*discriminações positivas*”, em favor de determinados segmentos da população, que têm sua identidade e diversidade não reconhecidas e desrespeitadas, que têm seus direitos violados de maneira especial (massiva e sistematicamente), que mais sofrem violências, explorações, discriminações, negligências: mulheres, afros-descendentes, população indígena, homossexuais, trabalhadores do sexo, idosos, jovens, adolescentes e crianças.

Isso, sem prejuízo das ações redutoras dos níveis de desigualdade, de violência, exploração etc. Estrategicamente, a política de promoção e proteção (“*atendimento*”) dos direitos de crianças e adolescentes, para ter efetividade, necessita combinar na medida certa esses dois tipos de ação, quando intervêm em favor de seu público, levando as políticas públicas todas a consagrarem esses dois tipos de ação. Por exemplo, em se tratando de exploração econômica de crianças e adolescentes, o acompanhamento da criança ou do adolescente egressos do trabalho infantil, no âmbito da política de educação, deveria se desenvolver através de “*ações afirmativas*” do seu direito à educação fundamental, pública e gratuita, do seu direito à convivência familiar e comunitária, do seu direito à cultura, ao esporte e ao lazer – um olhar e um tratamento especiais. Do mesmo modo, com “*ações afirmativas*” outras, a política de assistência social interviria em favor desse segmento (por exemplo, jornada ampliada, renda mínima, geração de ocupação e renda familiar). Idem, as políticas de saúde, de cultura.

De outro lado, a política de proteção no trabalho a isso combinaria, sua imprescindível e legítima “*ação redutora*”, com a fiscalização, a atuação, o sancionamento. Enquanto a política de segurança pública, desenvolveria outros tipos de “*ações redutoras*”, complementando a rede. A mera retirada da criança ou do adolescente explorado, de uma determinada atividade laboral não é suficiente. A essa medida imprescindível se devem somar ações outras garantindo sua escolarização com eficácia, promovendo sua saúde, assegurando seu acesso aos bens culturais, assistindo suas famílias etc. Assim, se articulam e integram, buscando prevenir e erradicar o trabalho infantil (por advocacy da política de promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente) todas as políticas públicas: trabalho, assistência social, saúde, educação, relações exteriores, cultura, segurança alimentar, segurança pública, agricultura, comércio, indústria etc.

Planificando as ações públicas, no sentido da prevenção e erradicação do trabalho infantil e da proteção do adolescente trabalhador

A PLANIFICAÇÃO

Quando se pretende alcançar um determinado objetivo, que se tem como claro e consensado (como a prevenção e erradicação do trabalho infantil e a proteção do adolescente trabalhador), necessário é que se planifique esse trabalho, para otimizar recursos disponíveis, nos limites da governabilidade de quem planeja, garantindo-se assim maior eficiência (resultados) e maior eficácia (impacto social) na intervenção.

A dispersão de esforços, as ações concorrentes e desarticuladas, o desperdício de recursos financeiros, a preponderância dos interesses corporativos, o voluntarismo, a baixa efetividade das intervenções – tudo isso é consequência da falta de um planejamento, que garanta, inclusive, a participação da população, através de suas organizações representativas.

CONTEÚDO, ABRANGÊNCIA E PODER VINCULANTE

A depender do ator social que está planificando suas ações, poder-se-á ter amplitudes maiores ou menores de operacionalização do plano, graus diversos de detalhamento – amplitudes e graus esses a serem estabelecidos em função do nível de governabilidade desses atores sociais sobre os recursos humanos, materiais, financeiros que vão gerir e sobre as estratégias e metas que vão eleger, no processo de planificação. Por exemplo, um plano elaborado, como um *"pacto político-estratégico"*, por uma ampla articulação não-institucional de instâncias públicas governamentais e não governamentais (frentes, fóruns, comitês etc.), tem um sentido e conteúdo próprio, uma abrangência, limites, nível de detalhamento peculiares a sua natureza. Já um outro plano, aprovado por exemplo por um conselho deliberativo, no exercício de sua função de *"controle da ação pública"*, estabelecendo - com o plano - diretrizes, parâmetros, matrizes para o acompanhamento, avaliação e monitoramento dessas políticas públicas (conselhos dos direitos da criança e do adolescente, de educação, de saúde, de assistência social, do trabalho etc.) tem outra natureza, alcance, limites, etc. Também diferem dos demais citados, nesses pontos indicados, quando são aprovados pelos chefes do poder executivo (ou autoridades delegadas), enquanto ordenadores maiores de despesa.

ESTRUTURA DE UM PLANO

Minimamente, um plano (como o de prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção do adolescente trabalhador) precisa conter alguns elementos básicos, no seu desenvolvimento:

- A. diagnóstico situacional
- B. definição de objetivos
- C. dimensões estratégicas
- D. mapa de operacionalização: metas, ações, atividades, indicadores, responsáveis e cronograma;
- E. gestão: recursos humanos, materiais e financeiros
- F. monitoramento e avaliação.

DIAGNÓSTICO

Este momento preliminar de “*análise situacional*” deverá ser desenvolvido, tendo como base dados secundários, sem necessidade de pesquisas mais aprofundadas em busca de dados primários. Salvo se, tratando-se de um plano local, tenham condições de fazer um levantamento de dados primários sobre a situação do trabalho infantil naquele município (ou Estado), através de uma contagem, por exemplo.

Todavia, os dados secundários já coletados pela área da Saúde através de seus agentes de saúde em seus levantamentos e cadastramentos de rotina (“*ocupação econômica*”), pelas Delegacias Regionais do Trabalho em função do seu trabalho de fiscalização, pelo Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – SIPIA (SEDH-PR) com os dados dos conselhos tutelares, pelo IBGE, pela OIT, pelo UNICEF, por sindicatos patronais ou de trabalhadores etc. A realidade local dirá quais as fontes de dados e informações ali passíveis de serem utilizadas. Além do mais essa análise de situação poderá lançar mão de audiências públicas, promovidas pelos conselhos dos direitos da criança e do adolescente, pelos representantes do Ministério Público e pelas Frentes Parlamentares pela Infância (ou Comissões Parlamentares próprias), além de eventos mobilizadores não institucionais promovidos pelos fóruns, frentes, comitês ou outras articulações – tudo isso para promover a discussão sobre o tema do trabalho infantil.

Além do mais, importante é se utilizar igualmente de entrevistas realizadas com especialistas e lideranças envolvidas com a questão, para subsidiarem o diagnóstico. A partir desse levantamento será possível se fazer a necessária análise e avaliação (a) do contexto social (especialmente a partir dos marcos estatísticos), (b) do contexto institucional (levantando as ações e atividades que no momento desenvolvem as instancias públicas locais, governamentais e não governamentais que guardem correlação com a questão do trabalho infantil) e (c) do marco legal (sem deixar de se examinar a legislação estadual e municipal ou qualquer outra pertinente à espécie ou correlata)

OBJETIVOS

O objetivo maior de todos os planos locais deveria ganhar consonância com o do Plano Nacional, qual seja o de “*erradicar o trabalho infantil e proteger o adolescente trabalhador*”. Mas uma construção de cenários futuros e possíveis (“*utopias históricas verossímeis*”) poderá enriquecer a definição desse objetivo, dando-lhe mais detalhamento, inclusive se levado em conta o diagnóstico preliminar onde serão apontados os avanços a serem confirmados e reforçados e os obstáculos a serem neutralizados e combatidos.

Numa linha “*positiva*” de afirmação de direitos, poder-se-ia aventar com a possibilidade de se criar um cenário onde a implementação e ampliação da jornada escolar seja uma realidade a ser alcançada, ou a inserção de mães em programas assistenciais do tipo geração de ocupação, emprego e renda, ou a universalização dos programas de renda mínima? E assim por diante, conforme o diagnóstico apontar. E de outro lado, numa linha “*reduzora de danos*”, poder-se-ia detalhar essa definição de objetivos, conforme ditar o diagnóstico local, prevendo-se, por exemplo: a eliminação imediata da inserção de meninos no narcoplantio, a libertação de meninas em condições análogas à de servidão em trabalhos domésticos, a erradicação de trabalhos em salinas, carvoarias, cerâmicas, construção civil, trabalho rural, mercado informal. A análise situacional local (municipal ou estadual) dirá.

ESTRATÉGIAS

Como caminhos para se alcançar os objetivos definidos, os planos locais de erradicação do trabalho infantil e de proteção do adolescente trabalhador deverão estabelecer as “*dimensões estratégicas*” que ordenem, tanto os problemas prioritários levantados e analisados, quanto o seu quadro correspondente de ações, metas, responsáveis e prazos (“*mapa de operacionalização*”). Se, na planificação, com o estabelecimento dos objetivos, se define “*o que se quer*”, por sua vez, com a eleição das estratégias, se dirá “*como se fará*”. Para facilitar o processo de definição de estratégias elencam-se abaixo as estratégias institucionais mais consagradas, nos processos de planificação, com base em normas técnicas de planificação das Nações Unidas:

1. mobilização social (*social mobilization*);
2. defesa de interesses (*advocacy*)
3. monitoramento e avaliação (*evaluation and monitoring*),
4. empoderamento (*empowerment*)
5. apoio técnico-financeiro (*institutional support*)
6. desenvolvimento de competências (*capacity building*);
7. construção de parcerias e alianças (*partnership*).

A partir desse nível estratégico (ou eixos estratégicos) serão estabelecidas, em nível operacional, as ações táticas.

Mobilização Social

Na verdade, não se mobilizam pessoas ou atores sociais... eles são articulados, aliados, convocados. Mobilizadas são, sim, as idéias. Poder-se-ia definir a mobilização social *o desenvolvimento de um conjunto de ações, estrategicamente formuladas, que visam influenciar o público para que se acolha um paradigma, um ideal, uma bandeira.*

No caso dos planos referentes ao trabalho infantil, é preciso mobilizar a opinião pública, toda a população do Estado ou do município para que entendam e assumam como seu, preliminarmente, o paradigma emancipatório da promoção e defesa dos Direitos Humanos de Geração, isto é, da proteção integral e da garantia dos direitos da criança e do adolescente, enquanto sujeitos de direitos e pessoa em condição peculiar de desenvolvimento, abandonando-se o paradigma da tutela protetiva assistencialista / repressora do *"menor em situação irregular"*. A partir daí, esse público em geral deverá ser mobilizado em favor da idéia de que o trabalho infantil é um mal a ser erradicado e não um *"mal menor"* a ser suportado no momento.

Por sua vez, as ações estratégicas de mobilização social deverão comportar, em nível de detalhamento maior, nos planos, as ações táticas de (a) marketing (campanhas, por exemplo), (b) relações públicas e (c) assessoramento às diversas mídias (imprensa, televisão, rádio etc.). Por sua vez, cada tática estratégica destas, comportam metodologias, que detalham mais o processo em procedimentos concretos.

Para que esta estratégia de mobilização (e suas táticas e metodologias) possam ser desenvolvidas, necessário é que se firmem em *"bandeiras mobilizadoras"*: determinadas normas jurídicas (Estatuto da Criança e do Adolescente, Convenção sobre os Direitos da Criança, Convenções 138 e 182 da OIT, por exemplo), pronunciamentos de órgãos públicos com legitimidade e que agreguem valor (CONANDA, OIT, Unicef, Comitê das Nações Unidas para os Direitos da Criança, Fóruns de Erradicação do Trabalho Infantil, comissões tripartites por exemplo), depoimentos impactantes de crianças, adolescentes e suas famílias que foram explorados economicamente etc. Considerando-se que a exploração econômica dos subalternizados e dos grupos vulneráveis e, dentro dela, o trabalho infantil é uma questão eminentemente cultural, a estratégia de mobilização social deve ser considerada imprescindível nos planos locais de erradicação do trabalho infantil, a merecer uma atenção e um detalhamento maior.

Advocacy

A defesa de interesses do grupo-destinatário (*advocacy*) visa alcançar pessoas-chave, operadores protagônicos, lideranças, autoridades públicas, militantes do Poder Público e da Sociedade. Num trabalho de sensibilização desse público, procura-se atraí-los para a *"causa"* da prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção do adolescente trabalhador. Essa dimensão estratégica se desdobra principalmente na elaboração de subsídios, insumos, na promoção de estudos e pesquisas específicos – ações táticas específicas e prioritárias usadas para embasar o trabalho de advocacy.

Como advocacy também se podem enquadrar as ações táticas de lobby, junto a parlamentares, por exemplo – todavia, mantendo-se dentro dos indispensáveis limites da ética, sem utilizar recursos deploráveis e imorais de pressão, à vezes usuais nesse tipo de ação tática. No caso dos planos presentes, é importante um trabalho corpo-a-corpo com os vereadores, prefeitos, secretários municipais, empresários, líderes sindicais, ministros religiosos etc., nesse sentido, fornecendo-lhes principalmente documentos, textos, publicações especialmente preparados para esse fim, de responsabilidade por exemplo da OIT, do UNICEF, do Fórum Nacional de erradicação. Para tanto, necessário se torna a promoção de estudos e pesquisas, a integração e sistematização de dados e análise do arcabouço jurídico relativo a todas as formas de trabalho infanto-adolescente.

Monitoramento e Avaliação

Ela pode ser entendida tanto como uma dimensão estratégica da planificação das intervenções públicas em favor da prevenção e erradicação do trabalho infantil (...), isso é, *ad extra*, quanto um elemento do próprio plano, para fora, quando prevista como forma de avaliação e monitoramento do próprio plano, *ad intra*. Como dimensão estratégica do plano, *ad extra*, necessário que nos planos que se elaborem e aprovelem sejam previstas, no nível operacional, ações táticas de acompanhamento das ações dos atores responsáveis pelo desenvolvimento do plano.

Empoderamento

Sem potencializar a participação proativa (e não meramente reativa) do público-destinatário do plano, pouca eficácia terão essas ações e além do mais reforçarão o processo de “coisificação” e de “revitimização” dessas crianças e desses adolescentes explorados economicamente. Eles e suas famílias (quando for o caso) devem ser chamados a um certo grau de protagonismo no processo de prevenção e erradicação do trabalho infantil e de proteção do adolescente trabalhador. O espírito da CDC isso exige e não pode ser minimizado.

Apoio Técnico-Financeiro

Os planos locais poderão igualmente incluir, como estratégia opcional para deflagrar o processo de erradicação do trabalho infantil e de proteção do adolescente trabalhador, a possibilidade de órgãos públicos, empresas e agentes internacionais apoiarem técnica e financeiramente as ações propostas no plano.

Tratando-se de recursos do poder público, previstos nas leis orçamentárias, essa inclusão da possibilidade de financiamento com esses recursos públicos, dependerá de aprovação do gestor financeiros, do ordenador de despesas (prefeito, governador etc.), que defina a alocação de recursos para aquela outra ação e atividade⁴.

■ ⁴ Para conhecer como funciona o processo orçamentário, vide capítulo “O Orçamento Público e o exercício da cidadania”.

Da mesma forma, a inclusão da previsão de recursos de outras fontes (OIT, Unicef, BID, fundações privadas vinculadas a empresas nacionais ou multinacionais, organizações não-governamentais nacionais, internacionais ou multinacionais etc.) sempre dependerá da prévia aprovação da destinação desses recursos, pela direção dessas instituições, para aqueles fins específicos determinados no plano local.

É preciso cuidado para que esses planos não se tornem meras declarações de intenções sem consistência e sem possibilidade de efetividade, prevendo-se de estratégias, como essas de “apoio institucional (técnico e financeiro)”, sobre as quais a instância planificadora (Fórum não-institucional, Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, Chefia do Poder Executivo, Secretaria estadual ou municipal etc.) não tenha governabilidade.

Desenvolvimento de Competências

A formação de recursos humanos para o desenvolvimento dos planos é um ponto imprescindível a se fazer, porém não apenas numa linha mais acadêmica de capacitação em conhecimentos científicos (áreas do direito, da política, da economia, da psicologia, da sociologia, da biologia etc.) ou mais prática do treinamento em habilidades específicas, mas indo além, numa linha de “*construção de capacidades*” para intervir na questão do trabalho infantil. Por exemplo, preparando conselheiros tutelares para serem conselheiros, com conhecimento das suas atribuições, capacidades e limites (“*lista de tarefas*”) e para entenderem o papel dos outros operadores do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente e preparando promotores de justiça, no mesmo sentido. Da mesma forma, profissionais da educação, da saúde, da assistência social etc. E, além do mais, garantindo uma educação política a esses operadores, para enfrentarem o trabalho infantil, procurando garantir a prevalência dos direitos humanos e do desenvolvimento equilibrado (social e econômicos), no contexto de um “*Estado Democrático de Direito*”.

Construção de Parcerias e Alianças

A promoção da “*articulação institucional quadripartite*” (empresários, trabalhadores, governo e sociedade civil) pode ser considerada como ação tática fundamental desta estratégia de articulação e integração (construção de parcerias e alianças).

Outras Estratégias

Além dessas estratégias institucionais, consagradas, poder-se-á eleger além do mais outras que a criatividade dos planejadores indique, tendo-se apenas o cuidado para confundir objetivos e metas, com as estratégias. Estas últimas são caminhos, maneiras de se alcançar um ponto eleito como prioritário: - Como enfrentar o trabalho doméstico? O narcotráfico e o narcoplantio? A exploração sexual

comercial? o trabalho precoce no meio rural? Consensado que “precisamos comer”, existem muitas “formas de se preparar um frango para o almoço”... depende do tempo, do frango, do paladar, dos elementos disponíveis...

MAPA DE OPERACIONALIZAÇÃO

Quando da elaboração do Mapa de Operacionalização (Sugestões – anexos I e II), os objetivos e estratégias serão cruzados em eixos, detalhando-se as metas e as ações programáticas (ou ações táticas), tornando operativo o plano. As metas, em verdade, são os objetivos específicos quantificados, no possível: 40% de crianças retiradas de carvoarias, no período de 2006 a 2007; 50 encontros de capacitação realizados num período de 3 três anos – por exemplo. As ações, por sua vez, são um conjunto de atividades voltado para o cumprimento dos objetivos e metas. Já as atividades, por serem um detalhamento muito conjuntural, deveria se evitar sua previsão em planos mais genéricos, por um período maior de tempo, pois se torna quase impossível num plano macro-estratégico dessa natureza, definir-se que nos dias tais, nos locais quais será realizado um seminário específico, por exemplo.

INDICADORES

O monitoramento e a avaliação da execução do plano se distingue desse mesmo tipo de intervenção enquanto dimensão estratégica do plano. Uma coisa é monitorar naquele sentido o processo de prevenção erradicação do trabalho infantil, outra coisa é o monitoramento e avaliação do próprio plano: o primeiro é uma estratégia de intervenção “para fora”. O segundo, “para dentro”, é um instrumento de desenvolvimento do próprio plano.

Conclusão

Governo, sociedade, empresários e trabalhadores precisam, articuladamente, acreditar numa utopia possível e construí-la ainda em nosso tempo: um tempo em que a “criança brincarà a beira da cova da serpente” e o “lobo comerà palha com o boi”. A questão é procurar como neutralizar o veneno e os dentes dos predadores e fortalecer suas vítimas.

2

CAPÍTULO

Modelo-referência de um plano estadual de erradicação do trabalho infantil e de proteção do trabalho adolescente – tendo por base a realização do seminário com os Fóruns Estaduais de Erradicação do Trabalho Infantil e Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente

Considerando que o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador estabelece um diferencial na construção de políticas públicas integradas e intersetoriais, através da mobilização e articulação de diversos atores que agem no terreno da proteção à criança e ao adolescente vítima do trabalho infantil no Brasil, entende-se que a partir da construção de planos nas esferas estaduais é possível serem implementadas ações eficientes, eficazes e adequadas aos contextos e realidades regionais.

Tendo por modelo o Plano Nacional e com objetivo de promover um maior e melhor engajamento dos atores estaduais e municipais no processo de elaboração de seus planos, a OIT/IPEC em parceria com o Fórum Nacional pela Erradicação do Trabalho Infantil – FNPETI e a Associação Curumins Ceará, realizou Seminário para elaborar Guia Metodológico voltado ao desenvolvimento de planos estaduais, buscando assim, incorporar as melhores práticas e estratégias que priorizem a articulação entre a sociedade e o estado. O Seminário, realizado no dia 16 de março de 2005, contou com a participação de 26 Fóruns Estaduais e a representação de 09 Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A ênfase do seminário foi na produção coletiva e formação de consensos, tendo como base as diretrizes presentes no Plano Nacional na elaboração do Plano Nacional foram elencados 10 temas prioritários para intervenção:

- 1) Análise, promoção de estudos e pesquisas, integração e sistematização de dados sobre todas as formas de trabalho infantil;
- 2) Análise do arcabouço jurídico relativo a todas as formas de trabalho infantil e do adolescente;
- 3) Monitoramento, avaliação, controle social e fiscalização para a prevenção e erradicação do trabalho infantil;
- 4) Garantia de uma escola pública e de qualidade para todas crianças e adolescentes;
- 5) Implementação de ações integradas de saúde;
- 6) Promoção de ações integradas na área de comunicação;
- 7) Promoção e fortalecimento da família na perspectiva de sua emancipação e inclusão social;
- 8) Garantia da consideração da equidade e da diversidade;
- 9) Enfrentamento das formas especiais de trabalho infantil (crianças envolvidas em atividades ilícitas, no trabalho infantil doméstico e nas atividades informais das zonas urbanas);
- 10) Promoção da articulação institucional quadripartite.

Também como referência, o exemplo bem sucedido realizado no estado do Ceará, onde o Plano foi construído em parceria realizada entre organizações governamentais e setores representativos da sociedade civil. A seguir, será apresentada síntese relacionando os níveis estratégicos citados no capítulo anterior com as principais recomendações elaboradas durante o seminário; é importante salientar que são passos indicativos que podem e devem ser adaptados as especificidades de cada contexto.

3

CAPÍTULO

Passos para elaboração do
Plano Estadual de Prevenção
e Erradicação do Trabalho
Infantil e Proteção ao
Adolescente Trabalhador

MAPEAMENTO DAS INDICAÇÕES OPERACIONAIS E ESTRATÉGICAS

Nível Operacional - Ações e Atividades	Nível Estratégico
<p>1. Proposição ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de resolução para criação do ou inclusão e priorização do tema na planificação existente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilização social • Sensibilização (estudos e pesquisas)
<p>2. Esclarecimento sobre o papel de cada ator do sistema de garantia com vista à integração do Conselho e Fórum Estadual.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Construção de alianças e parcerias (fortalecimento da rede de proteção aos direitos da criança e do adolescente)
<p>3. Constituição de Grupo de Trabalho Intersetorial – GTI pelo Fórum para coordenar a construção do Plano.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilização social • Sensibilização (estudos e pesquisas) • Construção de alianças e parcerias (fortalecimento da rede de proteção aos direitos da criança e do adolescente)
<p>4. Promoção de encontros (Anexo III) sub-regionais, regionais e/ou estadual - articulação interinstitucional, análise do contexto, produção de indicadores e proposição de alternativas com envolvimento do público alvo (Utilizar recursos multi meios; formulários pré-estruturados (Anexo IV) com a finalidade de diagnosticar os problemas, usar mala direta e boletins, relatórios).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilização social • Sensibilização (estudos e pesquisas) • Construção de alianças e parcerias (fortalecimento da rede de proteção aos direitos da criança e do adolescente) • Construção de competências (fortalecimento do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente) • Empoderamento do público alvo
<p>5. Reuniões, audiências públicas e seminários municipais/regionais ampliados: conselhos, fóruns, comissões, gestores, entidades de defesa, associações bairros, municípios, trabalhadores, empregadores, e sindicatos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilização (estudos e pesquisas) • Construção de alianças e parcerias (fortalecimento da rede de proteção aos direitos da criança e do adolescente)

MAPEAMENTO DAS INDICAÇÕES OPERACIONAIS E ESTRATÉGICAS

Nível Operacional - Ações e Atividades	Nível Estratégico
<p>6. Mapeamento dos dados nos órgãos oficiais de pesquisa, Conselhos Municipais de Direito, Conselhos Tutelares, Agentes Comunitários de Saúde.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Construção de alianças e parcerias (fortalecimento da rede de proteção aos direitos da criança e do adolescente) • Sensibilização (estudos e pesquisas)
<p>7. Sistematização do plano pelo GTI (Anexo V).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Construção de competências (fortalecimento do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente)
<p>8. Retornar a sistematização para os grupos e instituições que colaboraram com o plano e/ou participaram dos encontros regionais e/ou estadual para contribuições finais.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Construção de alianças e parcerias (fortalecimento da rede de proteção aos direitos da criança e do adolescente)
<p>9. Referendo do Conselho Estadual ao Plano Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilização social • Sensibilização (estudos e pesquisas) • Construção de competências (fortalecimento do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente)
<p>10. Articulação com o Poder Executivo e com a Assembléia Legislativa para incorporar-se o Plano as leis orçamentárias do Estado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilização social • Construção de alianças e parcerias (fortalecimento da rede de proteção aos direitos da criança e do adolescente) • Apoio técnico e financeiro
<p>11. Difusão do plano (campanhas e produção de material educativo).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilização social
<p>12. Acompanhamento da implementação.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoramento e avaliação

4

CAPÍTULO 04

Construção do
Plano Estadual
Ceará - relato de
experiência

O Fórum Estadual Pela Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador FEETI/Ceará, decidiu adotar como estratégia para consolidação de suas ações e realizar no ano de 2002, encontros regionais para discussão de indicadores municipais e, à partir desses indicadores, construir estratégias a serem incorporadas em um Plano Estadual para Erradicação do Trabalho infantil no Ceará.

O pontapé inicial foi dado em 20 de março de 2002, com a presença e participação de representação do UNICEF nacional e local, em uma I REUNIÃO AMPLIADA DO FÓRUM ESTADUAL PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL E PROTEÇÃO DO ADOLESCENTE TRABALHADOR FEETI/CEARÁ E CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO CEARÁ COM OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, CONSELHOS TUTELARES E COMISSÕES MUNICIPAIS DO PETI.

Essa reunião ocorrida em Fortaleza, capital do estado, teve a participação efetiva de 93 municípios e 319 pessoas. Desde o início, foram considerados como interlocutores privilegiados para essa tarefa, os membros de Comissões Municipais do PETI, Conselheiros Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselheiros Tutelares.

O próximo passo foi a realização de reuniões ampliadas regionais com o mesmo público, razão pela qual esses encontros foram denominados de I REUNIÃO AMPLIADA REGIONAL DO FÓRUM ESTADUAL PELA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL E PROTEÇÃO DO ADOLESCENTE TRABALHADOR FEETI/CEARÁ E COMISSÃO ESTADUAL DO PETI COM OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, CONSELHOS TUTELARES E COMISSÕES MUNICIPAIS DO PETI.

Considerando ainda ser estratégico que esse Plano fosse chancelado como política pública para enfrentamento desse problema, também a articulação para a participação nos encontros regionais foi estabelecida através de uma parceria com o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ceará.

O tema mobilizador das reuniões ampliadas regionais foi **a erradicação do trabalho infantil no Ceará**, e à partir dessa reflexão, os participantes, divididos em grupos construíram estratégias para enfrentamento do desafio, reunindo-se finalmente em plenária para a sistematização dessas estratégias. Foram realizadas 05 reuniões regionais, envolvendo os 184 municípios do estado, nos municípios de Russas, Quixadá, Camocim, Crateús e Sobral.

A base conceitual utilizada para elaboração do Plano foi as Diretrizes de uma Política de Combate ao Trabalho Infantil e o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador, além dos relatórios das IV Conferências Regionais e V Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ceará. Para dar encaminhamento a tarefa de elaboração do Plano foi constituído em 2003 pelo FEETI/Ceará o 'Grupo de Trabalho para Elaboração do Plano Estadual – GTPE', onde participaram as seguintes instituições: Associação Curumins, Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Estado – CEDECA, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e

do Adolescente do Ceará - CEDCA, Delegacia Regional do Trabalho – DRT/CEARÁ, Fórum DCA, Frente Parlamentar pela Infância, Instituto de Desenvolvimento do Trabalho - IDT, Secretaria da Ação Social do Estado - SAS, Secretaria da Educação Básica do Estado - SEDUC, Secretaria da Saúde do Estado - SESA, Fundo das Nações Unidas para Infância - UNICEF. Em 18 de novembro de 2003, o Plano Estadual foi aprovado pelo CEDCA/CEARÁ através da 'Resolução N° 55' e lançado em evento público no dia 25 do mesmo mês.

A elaboração do Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente trabalhador no Ceará incorporou ao sistema de garantias de direitos um instrumento de orientação e controle social capaz de gerar mudanças necessárias ao avanço e superação do quadro de exploração laboral infanto-juvenil no estado. Destaca-se a importância da mobilização social realizada, onde de maneira sistemática foi apontada a necessidade do cumprimento da legislação no tocante a proteção integral à criança e ao adolescente, integrando os principais atores sociais, vinculados ao poder público, aos sindicatos, às empresas e à sociedade civil no sentido de realizarem suas missões institucionais a partir de uma atuação articulada e eficiente.

É importante ressaltar que, como forma de dar efetividade às ações propostas no Plano Estadual, diversas estratégias foram pensadas e executadas após o lançamento do Plano, tais como a sua divulgação através de resolução do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, publicada em Diário Oficial do estado do Ceará, reuniões ampliadas regionais para divulgação do mesmo e acompanhamento por parte do FEETI/CEARÁ das ações previstas em cotejamento com as metas sociais assumidas pelo Governo do estado, bem como para honrar o compromisso assumido pelo Governador com a caravana pela erradicação do trabalho infantil realizada em 2004.

5

CAPÍTULO

O Orçamento
Público e o exercício
da cidadania

A porcentagem de recursos que o Brasil gasta com políticas sociais é muito próxima do que gastam os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE, ou seja, mais ou menos um quarto do PIB. Apesar disso, estes recursos não alcançam à maioria da população que mais necessita. Estima-se que no Brasil até o ano de 2050 sejam gastos apenas 56% dos recursos necessários para alcançar as metas internacionais na área da infância e da adolescência, assinadas junto às Nações Unidas.

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 tornaram-nas prioridade absoluta das políticas públicas, quer sejam elas, programas de saneamento, de habitação, de educação, de saúde, ou mecanismos eficientes para a proteção contra abusos, violências e explorações. Porém para que isso efetivamente possa ocorrer é condição primeira e obrigatória que sejam garantidos os recursos nos orçamentos federal, estaduais e municipais.

Para entender o Orçamento Público

O orçamento público é um contrato firmado entre o governo e a sociedade, no qual os contribuintes através de taxas, contribuições e impostos (receitas) são transformadas em ações do governo (despesas) para o período de um ano. O orçamento público é utilizado para gerenciar e controlar a aplicação dos recursos públicos e monitorar os gastos realizados pelo governo. Como os recursos são limitados e o orçamento é feito para o período de um ano, é necessário planejar quais ações deverão ser executadas e como isso será feito. Como se vê o orçamento público prioriza algumas ações em detrimento de outras e isso pode e deve ser monitorado e influenciado pela sociedade civil tanto no poder executivo quanto no poder legislativo.

O orçamento público deve ser visto como um instrumento legal para materializar interesses; o Presidente da República, os governadores e os prefeitos podem cumprir suas promessas de campanha e executar seus planos de governo (poder executivo).

Durante sua tramitação no Congresso, os parlamentares podem alterar partes do orçamento por meio de emendas com o objetivo de adequar a proposta aos interesses da sociedade, ou simplesmente beneficiar suas bases eleitorais (poder legislativo).

As principais determinações legais para a construção do orçamento estão presentes:

- Na Constituição Federal (Capítulo II, as Finanças Públicas, Art 165 a 169);
- Na Lei 4.320/1964, que estabelece as normas específicas sobre elaboração e organização orçamentária; e
- Na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101 de 2000).

A Constituição determina a elaboração do contrato orçamentário com base em três instrumentos legais:

- Plano Plurianual - PPA;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO;
- Lei Orçamentária Anual - LOA.

O Projeto de Lei do PPA deve conter “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

O PPA para um período de quatro anos estabelece a ligação entre as prioridades de longo prazo e a Lei Orçamentária Anual, ou seja, o planejamento de cada ano (orçamento anual) não pode contrariar as determinações do PPA.

Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Estabelece as metas e prioridades para o ano seguinte. Orienta a elaboração do orçamento, dispõe sobre alteração na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras.

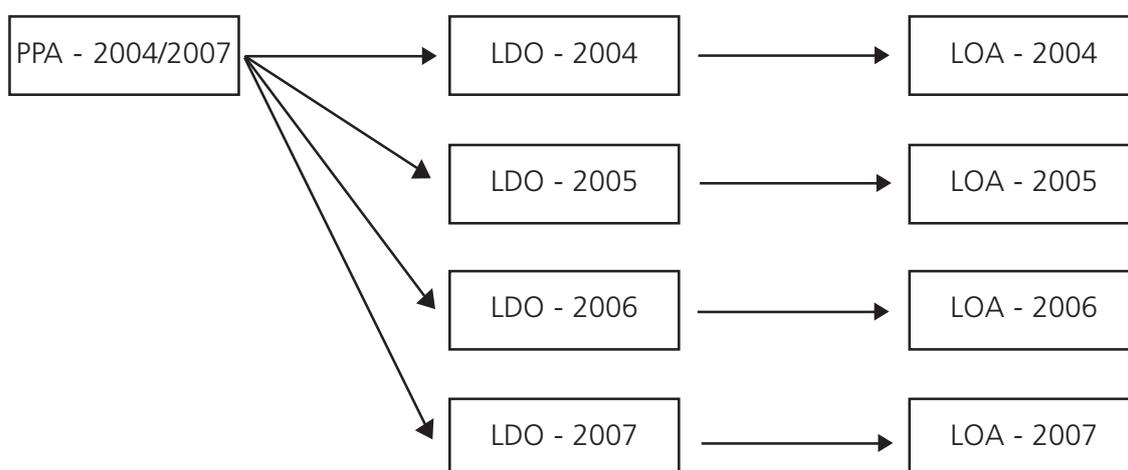
A LDO, anualmente, fixa a meta de superávit primário do governo. A LDO indica possíveis alterações na legislação tributária, na política salarial e de contratação de novos servidores.

Lei Orçamentária Anual - LOA

A Lei Orçamentária Anual – LOA é elaborada pelo executivo segundo as diretrizes aprovadas na LDO e estabelece a previsão de receitas (arrecadação) e despesas (gastos) do governo para o ano seguinte.

A LOA precisa estar em sintonia com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Exemplo de Calendário do Ciclo Orçamentário



As datas em que o executivo envia as leis orçamentárias ao legislativo variam entre estados e municípios e entre municípios de um mesmo estado. Muitos seguem a data prevista para a União, como a seguir:

- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): até 15 de abril.
- Lei Orçamentária Anual (LOA): até 30 de agosto.
- Lei do Plano Plurianual (PPA) (proposta de PPA no primeiro ano de governo e, a cada ano, revisões): até 30 de agosto.

Em muitos lugares, a LDO costuma ser enviada em maio e a LOA e o PPA tendem a serem enviados até 30 de setembro.

Os papéis dos poderes no orçamento público:

Executivo: elaboração, execução e controle interno.

O controle interno é realizado pelos órgãos do próprio poder público, como órgãos de auditoria interna ou contabilidade, que cuidam para que todo o processamento da receita e despesa respeite as leis existentes.

Legislativo: apreciação, aprovação e controle externo.

O controle externo, que tem o objetivo de verificar a legalidade das contas públicas é exercido pelo poder legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Judiciário: julgamento de irregularidades aferidas no controle.

Ministério Público: Quando acionado, realiza investigação e abre processo para incriminar os responsáveis por irregularidades.

Classificação Orçamentária

A classificação orçamentária nada mais é do que o formato utilizado pelos gestores para organizar e ordenar os documentos que compõem o orçamento. Os dados que compõem o orçamento podem ser classificados por função:

Da instituição

Da estrutura funcional

Da estrutura programática

Da natureza da despesa

Função: constitui o maior nível de agregação das diversas áreas de despesas que compõem o setor público.

Ex: Agricultura – Função 20

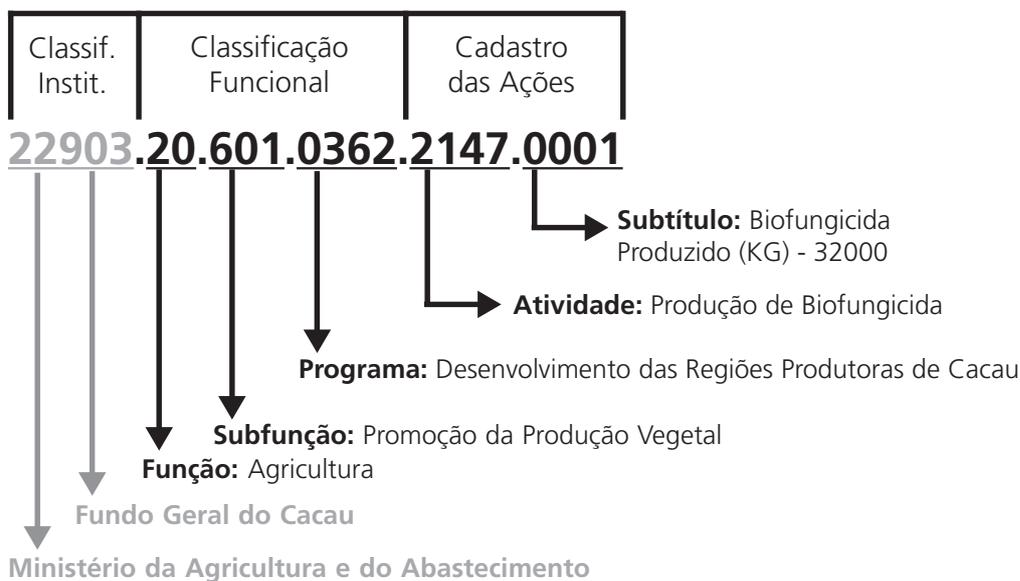
Subfunção: é a subdivisão da função, que agrega os subconjuntos de despesas do setor público.

Ex: Promoção da Produção Vegetal – subfunção 601

Programa: é o instrumento de organização da ação governamental, visando a alcançar os objetivos pretendidos.

Ex: Produção de Biofungicidas – Programa 0362

Para exemplificar temos o quadro abaixo:



A linguagem econômica

Para entender melhor a linguagem utilizada para os tipos de despesas nas discussões sobre os Orçamentos Públicos temos a tabela a seguir:

Categorias Econômicas	Grupos da Despesa
Despesas Correntes	1. Pessoal e encargos sociais 2. Juros e encargos da dívida 3. Outras despesas correntes
Despesas de Capital	4. Investimentos 5. Inversões financeiras 6. Amortização da dívida

GRUPOS DA DESPESA

1. Pessoal e encargos sociais: despesas de natureza salarial.
2. Juros e encargos da dívida: despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas.

3. Outras despesas correntes: despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, etc.
4. Investimentos: despesas com o planejamento e a execução de obras, instalações, equipamentos e material permanente.
5. Inversões financeiras: despesas com a aquisição de imóveis, aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades já constituídas, constituição ou aumento do capital de empresas.
6. Amortização da dívida: despesas com o pagamento e/ ou refinanciamento do valor principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa.

Participação da sociedade no orçamento público: controle social

O Art. 48 da Lei Complementar 101/00 (LRF) estabelece que:

“São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório da gestão fiscal; e as versões simplificadas desses documentos”.

“Parágrafo Único: A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

O acompanhamento e o monitoramento do orçamento é a maneira mais tradicional de realizar o controle social sobre os atos do executivo. A participação popular se dá das mais variadas formas:

Na campanha eleitoral.

Na negociação do PPA, da LDO e da LoA.

No monitoramento da execução orçamentária.

No controle dos conselhos e fundos.

Fundos Orçamentários são contas especiais criadas por lei, com o objetivo de promover o controle da entrada de recursos para determinada finalidade e a sua saída para determinado fim. Permitem que as entidades da sociedade civil conheçam a situação das políticas sociais e participem diretamente da tomada de decisão da implementação dessas políticas.

Quando o PPA, a LDO e a LOA estiverem em tramitação no Congresso Nacional e/ou nos legislativos estaduais e municipais, a sociedade pode e deve apresentar sugestões de emendas aos parlamentares e exercer mecanismos de pressão para que suas demandas possam ser atendidas.



ANEXOS

ANEXOS

ANEXO I - MAPA DE OPERACIONALIZAÇÃO (01):

OBJETIVO:
DEFINIÇÃO DOS NÍVEIS ESTRATÉGICOS:
INDICADORES:

META	AÇÃO	ATIVIDADES	CRONOGRAMA	RESPONSÁVEL	PARCEIROS	ORÇAMENTO

ANEXO II – MAPA DE OPERACIONALIZAÇÃO (02):

OBJETIVO:
DEFINIÇÃO DOS NÍVEIS ESTRATÉGICOS:
INDICADORES:

META	AÇÃO	RESPONSÁVEL	PARCEIROS	ORÇAMENTO

ANEXO III - QUADRO DE INSCRIÇÕES PARA ENCONTROS REGIONAIS:

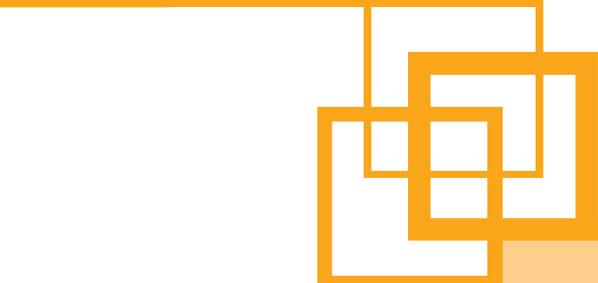
	MUNICÍPIO	NOME	INSTITUIÇÃO	CONSELHEIRO DIREITOS		CONSELHEIRO TUTELAR	COMISSÃO DO PETI		OUTROS
				OG	ONG		OG	ONG	
1.									
2.									
3.									
4.									
5.									

ANEXO IV – QUADRO CONSULTIVO: SITUAÇÃO DE TRABALHO INFANTIL-JUVENIL & PROPOSTAS ALTERNATIVAS MUNICÍPIO(S):

	TIPOS DE TRABALHO	PÚBLICO	PROPOSTAS ALTERNATIVAS		INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL	INSTITUIÇÕES PARCEIRAS	PRAZO
			AÇÕES	METAS			
1.							
2.							
3.							
4.							
5.							

ANEXO V – MODELO MAPA (03) CONFORME PLANO NACIONAL: DESCRIÇÃO DA DIMENSÃO ESTRATÉGICA

	AÇÃO	RESPONSÁVEL	PRAZO	PRODUTO	PROGRAMA PPA
1.					
2.					
3.					
4.					
5.					



BIBLIOGRAFIA

Bibliografia

- ABRAHÃO, J. (Org.); SADECK, F.; et al. Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995 – 2001. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, outubro de 2003.
- AMARAL E SILVA, Antônio Fernando. 1996 : “Estatuto, o Novo Direito da Criança e do Adolescente e a Justiça da Infância e da Juventude”. Florianópolis: Ed. Centro de Estudos Jurídicos / Tribunal de Justiça de Santa Catarina.
- ARIÈS, Philippe. 1981: “História social da criança e da família”. Rio de Janeiro: Zahar Editora
- BARRERAS, A. W. Gasto social na América Latina: um balanço das perspectivas. São Paulo: FUNDAP, 1997.
- BOBBIO, Norberto. 1986: “O Futuro da Democracia”. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- BOURDIEU, Pierre. 1989: “A identidade e a representação. Elementos para uma reflexão crítica sobre a idéia de região. O poder simbólico”. Lisboa (Portugal): Difel.
- CAMURÇA, Marcelo. 1999. “O papel dos Conselhos de Direitos e sua Relação com as Instituições da Democracia Representativa no Aprimoramento do Regime Democrático” in “Direitos Humanos, Democracia e Senso de Justiça” / coletânea. Rio de Janeiro: KropArt Editores e Fundação Bento Rubião.
- CEDCA-CEARÁ. Coletânea. 2001: “Guia Metodológico para Implementação de Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares”. 2ª edição – revista. Fortaleza: Ed. CEDCA-CE
- CHAUI, Marilena. 1997: “Convite à Filosofia” (8 edição) São Paulo: Editora Ática
- COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. 1994: “Avaliação de Projetos Sociais”. Petrópolis: Vozes Editora
- COMDAC - BELÉM. 1997: “Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente”. Belém. Ed. Prefeitura Municipal.
- COUTINHO, Carlos N. 1989: “Gramsci- Um Estudo sobre o Pensamento Político”. Rio de Janeiro: Campus
- DONIZETI LIBERATI, Wilson. 1991 : “O Estatuto da Criança e do Adolescente. Comentários”. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Pedagogia Social - IBPS
- GOMES DA COSTA, Antônio Carlos. 1990: “De Menor a Cidadão” . Brasília: Ed. Fundação CBIA
- KRESSIRER, R e SALZER, W. 1993: “Monitoria e Avaliação de Projetos”. Recife: GTZ – Deutsch Gesellschaft Fur Technische Zusammenarbeit.
- LONGO Carlos Alberto. O processo orçamentário: tendências e perspectivas. Revista de Economia Política, vol. 14, nº 2 (54), abril-junho/1994.
- MESQUITA NETO, Paulo de. 2002: “Segundo Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos”. Brasília: Ministério da Justiça - SEDH
- MULLER, Verônica R. 2002. “Aspectos da construção do conceito de infância” in “Crianças e adolescentes – A arte de sobreviver” (org. Morelli, Airton José e MULLER, Verônica Regina). Maringá: Editora da Universidade Estadual de Maringá - UEM
- NOGUEIRA NETO, Wanderlino. 1995: “Papel político dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares, dentro de um modelo de democracia participativo-representativa. Uma visão gramsciana”. Porto Alegre: Ed. Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre.
- _____ et al. 1999: “Sistema de Garantia de Direitos”. Recife / Pernambuco: Ed. CENDHEC / BID
- _____ 2002: “Ciranda dos Direitos: Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente”. Coleção Ciranda dos Direitos. Tomo III. Fortaleza: Ed. CEDCA-CE / SETAS / MJ-DCA

- _____ et alterii. 2002. "*Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente: registro de experiência*". Coleção Ciranda dos Direitos. Tomo II. Fortaleza: Ed. CEDCA-CE / SETAS / MJ-DCA.
- _____ et alterii. 2003. "*Conselhos Tutelares e SIPIA: registro de experiência*". Coleção Ciranda dos Direitos. Tomo IV. Fortaleza: Ed. CEDCA-CE / SAS / SEDHA-SPDCA.
- _____ 2000. "*A proteção jurídico-social e o Estatuto da Criança e do Adolescente*" in Revista Equus. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Bento Rubião.
- _____ 2001. "*Agenda Criança – Monitoramento*". Belém: Ed. Associação Nacional dos Centros da Criança e do Adolescente – Anced / Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef.
- _____ et alterii. 1998. "*Políticas públicas e estratégias de atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei*". Coleção Garantia dos Direitos. Tomo II. Brasília: MJ-SEDH / UNESCO
- _____ 1998. "*Natureza e papel dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente*" in Revista da Anced. nº 01. Recife: Ed. Anced
- _____ (org.). 1998. "*Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei – Reflexões para uma Prática Qualificada*" in Caderno n.01 . Brasília: Ed. DCA-SNDH-MJ
- PIOLA, S.; PEREIRA, R. Gasto social federal e gasto com jovens de 15 a 24 anos. In: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento.
- PEREIRA JÚNIOR, Almir. 1992: "*Descentralização e Participação Popular. O papel dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente*" in Revista PG nº 87. Rio de Janeiro: Ed. IBASE
- RICO, Elizabeth (org.). 1998: "*Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate*". São Paulo: Cortez Editora e IEE / PUC-SP.
- RIZZINI, Irene. 2000: "*A Criança e a Lei no Brasil*". Rio de Janeiro: Ed. CESPI - Universidade Santa Úrsula e UNICEF .
- ROUSSAN, Yves De . 1994: "*Entidades de defesa de direitos: articulações e integrações*". Salvador: Unicef (mimeog.)
- SANCHES, O. M. Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins. Brasília: Prisma, 1997.
- SEDA, Edson. 1995: "*A Proteção Integral*". (3ª edição). Campinas: Edição AIDÊS
- SANTOS, Boaventura de Souza. 2000: "*A Crítica da Razão Indolente. Contra o Desperdício da Experiência*" – volume 1. São Paulo: Cortez Editora
- _____ 2002. "*Os processos de globalização*" in "*A Globalização e as Ciências Sociais*". São Paulo: Cortez Editora.
- SILBERSCHNEIDER, W. Em campo com responsabilidade fiscal: as implicações da lei complementar 101 para o orçamento público. Belo Horizonte: Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG; Fundação João Pinheiro, 2002.
- TEIXEIRA, Ana Claudia; Grazia, Grazia de; Albuquerque, Maria do Carmo; Pontual P. Democratização da gestão pública e controle social.
- TORO, J. Bernardo. 1997: "*Mobilização Social – um modo de construir a democracia e a participação*" – Brasília: Edição Ministério da Justiça / SEDH.
- VILHENA.1998. "*O Princípio da Reciprocidade*" in "*Políticas Públicas e Estratégias de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei*" – Ministério da Justiça / UNESCO
- UNICEF. 1998: "*A Infância Brasileira nos Anos 90*". Brasília



FNPETI

FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E
ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL



ASSOCIAÇÃO
CURUMINS

 **Terre des hommes**

Fundação Terre des hommes - Lausanne
ajuda à infância | www.tdh.ch

 **Escola de
Governo**

