

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS

POLÍTICAS GLOBAIS E CONTEXTOS LOCAIS

Uma análise a partir do estudo comparado sobre a implementação do Programa Internacional para Eliminação do Trabalho Infantil da OIT no Brasil e no Paraguai

MARCIA GUEDES VIEIRA

BRASÍLIA – DF
ABRIL DE 2014

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS

POLÍTICAS GLOBAIS E CONTEXTOS LOCAIS

Uma análise a partir do estudo comparado sobre a implementação do Programa Internacional para Eliminação do Trabalho Infantil da OIT no Brasil e no Paraguai

MARCIA GUEDES VIEIRA

Tese de doutorado apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC) da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de doutora em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Simone Rodrigues Pinto

BRASÍLIA – DF
ABRIL DE 2014

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS

POLÍTICAS GLOBAIS E CONTEXTOS LOCAIS

Uma análise a partir do estudo comparado sobre a implementação do Programa Internacional para Eliminação do Trabalho Infantil da OIT no Brasil e no Paraguai

MARCIA GUEDES VIEIRA

Banca examinadora:

Professora Doutora Simone Rodrigues Pinto (Presidente) – CEPPAC/UnB

Professor Doutor Benedito Rodrigues dos Santos – Programa de Pós-Graduação Stricto Senso em Psicologia/Universidade Católica de Brasília

Professora Doutora Cristina Yumie Aoki Inoue – Instituto de Relações Internacionais/UnB

Professor Doutor Leonardo Cavalcanti – CEPPAC/UnB

Professora Doutora Rosangela Correa – FE-TEF/UnB

Professor Doutor Wellington Lourenço de Almeida - FUP /UnB (suplente)

Dedico este trabalho

A Mário, a pessoa mais linda que conheço, meu amor e companheiro de todas as horas. Obrigada por sonhar junto comigo.

A Mariana e Bruno, meus filhos, que souberam entender o meu desafio.

À minha mãe, Zurilda, pelo incentivo constante, e aos meus irmãos Maria Emília, Camilo e Maria Rosa que generosamente apoiaram os meus estudos.

Ao meu pai Walmor (*in memoriam*), por ter acreditado em mim.

Agradecimentos

A experiência de realizar este trabalho foi muito mais do que aprimorar conhecimentos acadêmicos. Foi um processo de autoconhecimento, às vezes sofrido e outras vezes muito prazeroso. Principalmente, porque por meio dele conheci pessoas incríveis, me aproximei ainda mais de quem eu já gostava e passei a gostar de outras pessoas que conheci pelo caminho. De alguma forma ou de outra, muitas pessoas contribuíram para que eu finalizasse esta etapa da minha vida. Receio esquecer alguém importante neste agradecimento, mas só aqui, pois não os esquecerei por toda a vida.

Sou muito grata ao meu amigo Benedito Rodrigues dos Santos, pela sua generosidade, pelas conversas, pelas lições que me ajudaram a alcançar o meu objetivo. Agradeço à Simone Rodrigues Pinto, minha orientadora, que com seu jeito tranquilo me apoiou incondicionalmente em todos os momentos. À professora Cristina Inoue pelas contribuições na minha banca de qualificação e pelas conversas valiosas. Agradeço também aos professores Alejandra Pascual e Vicente de Paula Faleiros, que mais uma vez contribuíram para que eu pudesse continuar minha aventura acadêmica. Às minhas queridas amigas e irmãs Úrsula Diesel e Loreni Schenkel, pela amizade sincera em todos os momentos. Queridas Elizabeth Ruano, Annie Lamontagne e Irmina Walczak, sou muito grata a vocês por se revelarem grandes amigas, pelo incentivo e pelas trocas valiosas que me mantiveram animada no desafio do conhecimento. Aos amigos Amauri Lucas e Robson dos Santos Felipe, por cuidarem de mim e à professora Isabel Maria de Carvalho Vieira, que não cansou de insistir no meu potencial. Sou grata à irmã Terezinha Santin e à irmã Ilda Conradi, que me abriram as portas do Paraguai. Vocês tornaram tudo possível. À caríssima Rachel Almeida, sempre com disposição a me ajudar. A Jehyra Yace e Anna More, obrigada pela disponibilidade e amizade. À Vanessa Nespoli, que generosamente cedeu seu tempo e conhecimento para desvendar os dados do IBGE.

Não poderia deixar de agradecer aos amigos desde sempre, como Andréa Fuchs, que sempre disse não ter dúvidas de que eu daria conta do recado; ao Eduardo

Guedes, que me ajudou nos estudos preparatórios para a seleção ao doutorado; à Cilene Sebastiana Braga Lins, que não hesitou em me apoiar quando precisei; à Maria Aparecida Cardoso, sempre me acudindo para que eu pudesse me dedicar ao trabalho; ao professor Francisco Campos, que me mostrou como a docência pode ser prazerosa.

A todas e todos que disponibilizaram o seu tempo para as entrevistas, obrigada pela atenção e carinho. Aos grandes parceiros e parceiras de luta que reencontrei na pesquisa de campo, Margarida Munguba, Irandi Pereira, Lélío Bentes Corrêa, Arabela Rota, Isa Maria de Oliveira, Luiz Gonzaga de Araújo, com quem aprendi muito na vida pessoal, profissional e enriqueceram meus conhecimentos sobre o tema da infância.

Meu agradecimento especial às pessoas que conheci no Paraguai. Vocês são incríveis. A sabedoria, o compromisso com a defesa dos direitos da criança e do adolescente e a generosidade de vocês me trouxeram lições valiosas, não só para o meu estudo, mas para a minha vida. Um agradecimento especial a Bernardo Puente Olivera por sua simplicidade e disponibilidade em tornar tudo mais fácil.

Às amigas que conquistei no Paraguai, Grassy Fabrício, que sempre sabe o que dizer quando eu menos espero e me mostrou como o Paraguai é lindo, e Carla Aragão, que me acolheu com tanta delicadeza.

Ao CEPPAC pela grande oportunidade e pelo apoio que tornou possível minha pesquisa de campo no Paraguai.

À Capes, pelo apoio que possibilitou a realização deste estudo.

SUMÁRIO

Lista de mapas	9
Lista de quadros	9
Lista de gráficos	9
Lista de Siglas	10
Resumo	13
Abstract	14
Resumen	15
INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO I A RELAÇÃO GLOBAL-LOCAL	31
1.1 Globalização	34
1.2 Governança Global	49
1.3 Políticas Globais	61
CAPÍTULO II TRABALHO INFANTIL NO BRASIL E NO PARAGUAI EM PERSPECTIVA COMPARADA	70
2.1 Paraguai – perfil nacional.....	73
2.1.1 Trabalho Infantil no Paraguai	82
2.1.1.1 Educação e trabalho infantil	89
2.1.1.2 Saúde e trabalho infantil	92
2.1.1.3 Percepções sobre o trabalho infantil	94
2.1.1.4 Piores formas de trabalho infantil	95
2.2 Brasil – perfil nacional	97
2.2.1 Trabalho infantil no Brasil	100
2.2.1.1 Educação e trabalho infantil	106
2.2.1.2 Saúde e trabalho infantil	109
2.2.1.2 Percepções sobre o trabalho infantil	110
CAPÍTULO III A IMPLEMENTAÇÃO DO IPEC NO BRASIL E NO PARAGUAI	114
3.1 Fundação da OIT: breve histórico	114
3.2 Primeiros passos da OIT na definição da idade mínima para o trabalho e a abolição do trabalho infantil	115
3.3 Criação do IPEC	122
3.4 Primeiros passos da implementação do IPEC no Brasil.....	128

3.4.1 Estratégias de implementação do IPEC no Brasil	130
3.5 Primeiros passos da implementação do IPEC no Paraguai	137
3.5.1 Estratégias de implementação do IPEC no Paraguai	139
3.6 Quadro comparativo quanto às estratégias iniciais de implementação do Ipec no Brasil e no Paraguai, convenções e índice de trabalho infantil	144
3.7 Considerações sobre as estratégias do IPEC no Brasil e no Paraguai	146
CAPÍTULO IV A PERCEPÇÃO DE UMA POLÍTICA GLOBAL PELOS ATORES LOCAIS	151
4.1 Definindo os “campos”	158
4.2 Ressignificação do IPEC	164
4.2.1 Perspectivas de resistência	165
4.2.2 Perspectivas de adesão	185
4.2.3 Perspectivas de adaptação contextualizada	191
4.2.4 Influência nas políticas públicas do Brasil e do Paraguai	193
CONCLUSÃO	203
REFERÊNCIAS	212
ANEXOS	223

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Divisão política do Paraguai	80
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Composição da economia paraguaia	79
Quadro 2 – Distribuição de pessoas de 5 a 17 anos por tipo de trabalho– Ano 2004	87
Quadro 3 – Percentual de pessoas de 5 a 17 anos em trabalho infantil que apresentaram alguma lesão ou doença em decorrência do trabalho realizado	93
Quadro 4 - Crianças de 5 a 17 anos Ocupadas na semana de referência, segundo grupamentos ocupacionais do trabalho único ou principal - Brasil 2012	103
Quadro 5 - Crianças de 5 a 17 anos de idade por condição de ocupação na semana de referência segundo o Quintil de Renda Domiciliar <i>per capita</i> - Brasil 2012	105
Quadro 6 - Percentual de Crianças de 5 a 17 anos de idade por condição de ocupação na semana de referência segundo Cor/Raça - Brasil 2012	106
Quadro 7 - Percentual de Crianças de 5 a 17 anos de idade por condição de ocupação na semana de referência e Gênero, segundo frequência à escola - Brasil 2012	106
Quadro 8 – Fatores que aumentam a probabilidade de trabalho infantil	108
Quadro 9 – Fatores que aumentam a probabilidade de não frequência escolar de pessoas de 5 a 15 anos	108
Quadro 10 - Notificação de acidente de trabalho grave - SINAN NET ST - Frequência por Idade detalhada segundo UF Notificação – 2007	110

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição percentual de pessoas de 5 a 17 anos por quintil de renda	83
Gráfico 2 – Percentual de pessoas de 5 a 17 anos que frequentam a escola segundo as características selecionadas – Ano 2011	92
Gráfico 3 - Regressão do número de crianças e adolescentes entre 05 e 17 anos envolvidos no trabalho infantil	102
Gráfico 4 – Média de anos de estudo de adolescentes de 15 a 17 anos – Brasil 2009	107

LISTA DE SIGLAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação
Abong – Associação Brasileira de Organizações não governamentais
AFL - American Federation of Labour
AGITRA - Associação Gaúcha dos Inspetores do Trabalho
Andi – Agência de Notícias dos Direitos da Infância
CBIA - Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
CDIA - Derechos de la Infancia y Adolescencia
CEJIL - Centro por la Justicia y el Derecho Internacional
CGT - Confederação Geral dos Trabalhadores
CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIRD - Centro de Información y Recursos para el Desarrollo
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CNA - Confederação Nacional da Agricultura
CNC - Confederação Nacional do Comércio
CNI - Confederação Nacional da Indústria
CNT - Confederação Nacional do Transporte
COETI - Coordinadora para la Erradicación del Trabajo Infantil
Conaeti – Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil
Conanda – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONNAT - Coordinación Nacional de Niños/as y Adolescentes Trabajadores
Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CUT - Central Única dos Trabalhadores
CUT Autentica - Central Unitaria de Trabajadores Autentica
DGEEC - Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos del Paraguay
DIE - Divisão de Organismos Internacionais Especializados
EANA - Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
EUA – Estados Unidos da América
FAO - (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FLACSO - Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNPETI – Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador

Fórum Nacional DCA – Fórum Nacional de Entidades Não-governamentais de Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes

FS - Força Sindical

Funabem – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

Gectipas – Grupos Especiais de Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBOPE - Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

Ipec – Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil

MAS - Ministério da Ação Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MEC – Ministério de Educación y Cultura

Mercosul - Mercado Comum do Sul

MJT - Ministério de Justicia y Trabajo

MNMMR - Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência social

MRE - Ministério das Relações Exteriores

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

MTPS - Ministério do Trabalho e Previdência Social

NATs - Niños/as y Adolescentes Trabajadores

OIG – Organização Intergovernamental Internacional

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização não Governamental

ONGI - Organizações Não-governamentais Internacionais

ONU – Organização das Nações Unidas

PAI – Programa de Ações Integradas

PAINAC - Programa de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes que Viven en la Calle
Peti – Programa Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil
PL – Projeto de Lei
Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNBEM – Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PNUD – Programa da ONU para o Desenvolvimento
SAS - Secretaria de Acción Social
SCREAN - Defensa de los derechos del niño a través de la educación, las artes y los medios de comunicación
SINAN - Sistema de Informações de Agravos e Notificação
SIT – Secretaria de Inspeção do Trabalho
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência social
SNNA - Secretaria Nacional de la Niñez y Adolescencia
SSST – Secretaria de Segurança e Saúde no Trabalho
Unesco - Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura
Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância
Unisinos - Universidade do Vale dos Sinos

RESUMO

Esta tese aborda a implementação de políticas globais em contextos locais, com ênfase às relações entre o global e o local. O estudo parte do questionamento sobre quais são as possibilidades e as limitações de uma política global interferir em uma dada questão social e influir nas políticas públicas locais, considerando os diferentes contextos sociais, culturais e políticos em que se insere. Para isso, realizou-se um estudo comparado entre Brasil e Paraguai, tomando como exemplo a implementação do Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC), da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A hipótese inicial, de que uma política global implica a padronização de ações para alcançar o mesmo objetivo, independente das especificidades culturais, sociais e políticas locais, foi confrontada pela pesquisa empírica, cujos achados demonstraram que, embora o IPEC/OIT apresente um formato padrão, com estratégias básicas que se reproduzem nos dois países e um discurso homogeneizante de eliminação do trabalho infantil, o contexto local exigiu uma adaptação do programa. Dessa forma, não é possível afirmar a existência de uma homogeneização de políticas de erradicação do trabalho infantil. A experiência estudada demonstrou que o tipo de diálogo entre o global e o local depende da correlação de forças estabelecida entre os agentes envolvidos no processo de implementação de uma política global para um contexto específico. A proposta de erradicação do trabalho infantil da OIT, no entanto, não apresenta uma crítica às relações de trabalho estabelecidas no contexto do capitalismo mundial e que gera condições para a exploração de crianças e adolescentes no mundo do trabalho. A partir da percepção de atores sociais locais sobre as estratégias desenvolvidas e a implementação do IPEC/OIT foi possível identificar a maneira como o Programa foi recebido em cada contexto e como foi ressignificado. O estudo apontou que a instalação do IPEC/OIT nos dois contextos deu maior visibilidade ao tema do trabalho infantil no âmbito da sociedade civil organizada e do governo e envolveu atores não tradicionais na discussão de temas relacionados à infância, como o setor empresarial e de trabalhadores. Para situar cada contexto e os pontos de encontro e de contraste, a tese apresenta um panorama da situação do trabalho infantil no Brasil e no Paraguai, assim como a instalação do IPEC e suas estratégias de implementação em nível local. As referências teóricas escolhidas buscam apresentar um panorama da discussão acadêmica sobre a relação entre o global e o local. Elas partem da ideia de que de o tema políticas globais se insere no debate sobre globalização e governança global. Sobre globalização, este estudo se baseia na ideia de aceleração dos processos econômicos e sociais, que geram o que Harvey (2002) denomina de compressão do espaço-tempo. Com relação à governança global, as referências escolhidas levam ao entendimento de que esta se configura em um sistema permeado de contradições e pende para o interesse de Estados mais poderosos. Por isso, os movimentos sociais, a sociedade civil organizada e também as Organizações Interestatais Internacionais podem desempenhar um papel importante na busca de uma agenda mais democrática.

Palavras-chave: Políticas globais; globalização; governança global; políticas públicas; trabalho infantil.

ABSTRACT

This thesis addresses the implementation of global policies in local contexts with an emphasis on relations between the global and the local. The study begins with the question of the possibilities and limitations of global policies to intervene in specific social issues and to influence local public policies, taking into account the distinct social, cultural and political contexts in which they adhere. The thesis addresses this question through a comparative study of Brazil and Paraguay, taking as an example the implementation of the International Program for the Elimination of Child Labor (IPEC) of the International Labor Organization (ILO). The initial hypothesis that a global policy implied the standardization of actions to reach the same objective, independent of cultural, social and political local specificities, was contradicted by empirical data, which proved that even though the IPEC/ILO presented a standardized format, with basic strategies reproduced in both countries and with an homogenous discourse for the elimination of child labor, the local context demanded adaptations in the program. In this sense, it is not possible to affirm the existence of homogenous public policies for the elimination of child labor. The experiences studied showed that the type of dialogue between the global and the local depends on the correlation of forces established between the agents involved in the process of implementing global policies for specific contexts. However, ILO's proposal for eliminating child labor doesn't present a critique of work relations established in the context of global capitalism that generate the conditions for the exploitation of children and teenagers in the world of labor. From the perceptions of local social actors of the strategies developed and the implementation of IPEC/ILO it was possible to identify the way in which the program was received and resignified in each context. The research suggests that the installation of IPEC/ILO in both contexts gave greater visibility to the issue of child labor in the arenas of organized civil society and government and that it involved non-traditional actors, such as the entrepreneurial and labor sectors, in the discussions of issues related to childhood. In order to situate each context and points of confluence and contrast, the thesis presents an overall picture of the child labor situation in Brazil and Paraguay as well as the installation of IPEC and local strategies for its implementation. The selected theoretical references seek to present a panorama of the scholarly discussion on the relations of the global and the local. The references begin with the idea that global policies are inserted into the debate on globalization and global governance. The study is based on the idea that globalization is an acceleration of economic and social processes that generate what Harvey (2002) calls a compression of the space-time. In relation to global governance, the selected references lead us to the understanding that this governance configures itself in a system permeated by contradictions and is managed by the interests of the most powerful states. For this reason, social movements, organized civil society and international interstate organizations can play key roles in the search for a more democratic agenda.

Keywords: Global policies; globalization; global governance; public policies; child labor.

RESUMEN

Esta tesis aborda la implementación de políticas globales en contextos locales, con énfasis en las relaciones entre lo global y lo local. El estudio parte del cuestionamiento sobre cuáles son las posibilidades y las limitaciones de una política global interferir en una dada cuestión social e influir en las políticas públicas locales, considerando los diferentes contextos sociales, culturales y políticos en los cuáles se inserta. Para esto fue realizado un estudio comparado entre Brasil y Paraguay, tomando como ejemplo la implementación del Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil (IPEC), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La hipótesis inicial, de que una política global implica la estandarización de acciones para alcanzar el mismo objetivo, independiente de las especificidades culturales, sociales y políticas locales, fue confrontada por los datos empíricos levantados en la investigación que demostraron que, aunque el IPEC/OIT presenta un formato estándar, con estrategias básicas que se producen en los dos países y un discurso homogéneo de eliminación del trabajo infantil, el contexto local exigió una adaptación del programa. De este modo, no es posible afirmar la existencia de una política de erradicación del trabajo infantil homogénea. La experiencia estudiada demostró que el tipo de diálogo ente lo global y lo local depende de la correlación de fuerzas establecida entre los agentes envueltos en el proceso de implementación de una política global para un contexto específico. Por otro lado, la propuesta de erradicación del trabajo infantil de la OIT no presenta una crítica a las relaciones de trabajo establecidas en el contexto del capitalismo mundial que genera las condiciones para la explotación de niños y adolescentes en el mundo del trabajo. A partir de la percepción de los actores sociales locales sobre las estrategias desarrolladas y la implementación del IPEC/OIT fue posible identificar la manera cómo el Programa fue recibido en cada contexto y cómo fue re-significado. El estudio apunta que la instalación del IPEC/OIT en los dos contextos otorgó mayor visibilidad al tema del trabajo infantil en el ámbito de la sociedad civil organizada y del gobierno, y que envolvió actores no-tradicionales en la discusión de temas relacionados a la infancia, como el sector empresarial y el de los trabajadores. Para situar cada contexto, sus puntos de encuentros y de contraste, la tesis presenta un panorama de la situación de trabajo infantil en Brasil y en Paraguay, así como la instalación del IPEC y sus estrategias de implementación a nivel local. Las referencias teóricas seleccionadas buscan presentar un panorama de discusión académica sobre la relación entre lo global y lo local. Ellas parten de la idea de que el tema de políticas globales está insertado en el debate sobre la globalización y la gobernanza global. Sobre globalización, el estudio se base en la idea de aceleración de los procesos económicos y sociales, que generan lo que Harvey (2002) denomina de compresión del tiempo-espacio. Con relación a la gobernanza local, las referencias seleccionadas nos llevan al entendimiento de que esta se configura en un sistema permeado de contradicciones y que se inclina hacia los Estados más poderosos. Por esto, los movimientos sociales, la sociedad civil organizada y también las Organizaciones Interestatales Internacionales pueden desempeñar un papel importante en la búsqueda de una agenda más democrática.

Palabras-clave: Políticas globales; globalización; gobernanza global; políticas públicas; trabajo infantil.

INTRODUÇÃO

“O mundo está sendo revolucionado outra vez”. Essa frase de Octávio Ianni (1993, p. 12) expressa as novas transformações sociais, políticas, econômicas e culturais no mundo, que estavam sendo gestadas desde o início do século XX e se intensificaram após a Segunda Guerra Mundial, mas principalmente depois das reformas iniciadas por Mikhail Gorbachev, líder da União Soviética entre 1985 e 1991.

Além de abrirem-se novas fronteiras para a expansão do capitalismo nos países do Leste Europeu, a crise do socialismo (real) evidenciou questões históricas e teóricas relacionadas às transformações que estavam em curso. De acordo com Ianni (1993, p. 13), “agravaram-se as contradições entre as formas jurídico-políticas e ideológicas de organização da sociedade, por um lado, e as manifestações reais e potenciais das forças sociais, por outro”. A aceleração do avanço do capitalismo nesse período implicou a emergência de estruturas mundiais de poder, de tomadas de decisões e de influência sobre os Estados-nação.

É importante destacar que esse aumento significativo das interações econômicas, sociais, políticas e culturais no mundo, que passou a ser chamado de globalização (SANTOS, 2002), não é um fato acabado, de acordo com Ianni. Embora ele enfrente obstáculos e inclusive interrupções, é um fenômeno que se aprofunda como tendência mundial. Dentre as consequências desse processo, destaca-se a explosão de uma série de relações complexas entre atores sociais transnacionais em torno de ideias ou ideais, cujo resultado é a produção de representações sociais sobre temas relacionados à realidade de diferentes países, como a defesa da democracia, dos direitos humanos das mulheres, do meio ambiente, dentre outros. No contexto dessas interações, encontra-se a discussão e implementação de políticas e programas de caráter global provenientes de órgãos multilaterais e organismos interestatais internacionais (OIG).

Com base nesse panorama, nosso objetivo é problematizar a discussão sobre a implementação¹ de políticas globais em diferentes contextos, por meio de um estudo comparado

¹Neste estudo, implementação de políticas públicas é “entendida como processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só implementadas” (SILVA; MELO, 2000, p.10). Além disso, a implementação é realizada por diferentes atores, por meio de redes de agentes públicos e agentes não-governamentais. “A implementação quase nunca está a cargo de um agente apenas e não ocorre no âmbito de uma organização apenas mas de um campo interorganizacional” (SILVA; MELO, 2000, p.12). E, nesse sentido, de acordo com Carvalho *et al* (2010), a implementação é responsável pela interação entre a definição de objetivos e as ações empreendidas para atingi-los.

entre Brasil e Paraguai, tomando como exemplo a implementação do Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC/OIT), da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nos dois países, considerando as suas características, sua cultura, sua organização política e as ações de combate ao trabalho infantil

A realização deste estudo parte de algumas motivações relacionadas a aspectos pessoais, profissionais e acadêmicos. A motivação inicial foi marcada pelo histórico pessoal e profissional de preferência pelos assuntos que envolvem os direitos da criança e pela participação em movimentos sociais, no Brasil, de defesa dos direitos infanto-juvenis e também de luta pela erradicação do trabalho infantil.

Do ponto de vista acadêmico, fez-se um questionamento sobre a viabilidade e legitimidade da implementação de uma mesma proposta de política pública para contextos distintos. Quais seriam os limites e as possibilidades da implementação de políticas de caráter global no enfrentamento de problemas sociais em diferentes países? Elas homogêizam as práticas locais e são implementadas de maneira imperiosa, transpondo modelos instituídos pelos países mais poderosos na correlação de forças da geopolítica mundial? Esses questionamentos emanam do entendimento de que políticas globais não estão isentas de valores, nem ocupam espaços vazios. Elas são produzidas como resultado de consensos, debates, reivindicações e são aplicadas em contextos reais.

Atualmente, o fenômeno do trabalho infantil se insere nesse cenário como um tema articulado em nível global por diversos atores, direcionado a um objetivo de alcance mundial de eliminação do trabalho infantil. Nesse sentido, a proposta do IPEC/OIT apresenta os elementos de uma ação global voltada para contextos locais que interessam a esta pesquisa.

O estudo buscou analisar os processos de implementação do IPEC/OIT no Brasil e no Paraguai, com base nas percepções dos atores locais sobre o fato de este ser um programa global de uma agência das Nações Unidas. Visou-se observar se nesses processos houve resistências e/ou ressignificações do modelo proposto pela OIT ou homogeneização das políticas de erradicação do trabalho infantil nos dois países. A premissa principal desta pesquisa é a diferença, uma vez que envolve contextos sociais e culturais diferentes, fomentando nossa curiosidade sobre como se dá o processo de adesão (ou não) a um programa como o IPEC/OIT.

A experiência do Brasil é um campo de estudo muito rico por diversos fatores, entre os quais se destacam:

- a) tradição de mobilização da sociedade civil em defesa dos direitos da criança e do adolescente, fato muito bem documentado em livros, dissertações, teses e monografias;
- b) pioneirismo na América Latina na implantação do IPEC/OIT;
- c) redução gradativa do trabalho infantil nos últimos 20 anos;
- d) reconhecimento pela OIT como referência nas ações de combate ao trabalho infantil.

O contexto de redemocratização vivido na década de 80 tem uma importância especial para o Brasil e a América Latina como um todo, pois foi um período importante de rearticulação dos movimentos sociais. “São os movimentos sociais populares, em cujo interior, indivíduos até então dispersos e privatizados, passam a definir-se, a reconhecer-se mutuamente, a decidir e agir em conjunto e a redefinir-se a cada efeito resultante das decisões e atividades realizadas” (CHAUÍ, 1991, p.10).

Esse novo momento político e social teve grande impacto sobre as políticas públicas voltadas para a infância e adolescência brasileiras, que, por meio de mobilizações, debates e ações da sociedade civil organizada, configurou-se em uma perspectiva de garantia de direitos e de prioridade absoluta às crianças e adolescentes, em contraposição à abordagem até então existente desde o golpe militar de 1964.

No governo dos militares o atendimento ao segmento infanto-juvenil era concebido a partir da ideologia da segurança nacional, instituindo uma visão repressora e tecnocrática por meio da Política Nacional do Bem Estar do Menor (PNBEM), executada pela Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (Funabem). A política era conduzida de forma centralizada e vertical. “A política, em tese, tinha um caráter assistencialista e uma visão de que o abandono e a delinquência eram decorrentes da pobreza e da desestruturação familiar” (VIEIRA, 2009, p. 94).

Nesse período, muitas organizações desenvolviam trabalhos alternativos com crianças e adolescentes nas comunidades e em situação de rua. A realização do I Seminário Latino-americano sobre alternativas comunitárias para meninos e meninas de rua, em Brasília, no ano de 1984, contribuiu para reunir essas experiências e fomentar a criação, mais tarde, do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), em 1985.

Em meio às diferentes reivindicações e denúncias sobre violência contra crianças, o tema do trabalho estava presente, mas como uma alternativa importante para os pais. De acordo

com Faleiros (1989, p.16), no I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, promovido pelo MNMMR, em Brasília, no período de 28 a 29 de maio de 1986,

do ponto de vista dos menores, conforme depoimentos durante o Encontro [...] “os meninos têm que brincar e estudar e os pais têm que ter salários no trabalho”. Eles demonstraram ter consciência de seus direitos de cidadão: direito ao estudo, à organização e a serem tratados sem violência.

O autor destaca, ainda, que naquele ano o governo do presidente José Sarney anunciou medidas de integração do “menor trabalhador na empresa”. Contudo, a demora na promulgação do decreto oficial sobre o assunto revelava o empenho das forças contrárias dos empresários à proposta de uma integração obrigatória formal no mercado de trabalho e a inadequação da medida, pois o que se fazia urgente e necessário eram políticas de mudanças estruturais e quebra de paradigmas.

Querem contratar nas condições que lhes sejam mais favoráveis. Esta solução proposta pelo governo visa apenas reforçar o trabalho do menor, abrindo-lhe a janela do emprego, ao invés de escancarar-lhe as portas da educação. Força a família proletária a recorrer ao trabalho dos filhos menores para conseguir sobreviver, ao invés de promover uma política real de redistribuição de renda (FALEIROS, 1989, p. 17).

A aprovação dos artigos 227 e 228 da Constituição Federal em 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei 8069/90) e a adoção da Convenção dos Direitos da Criança ocorreram nesse período de redemocratização, impulsionadas pelos movimentos sociais. Tais medidas constituíram a base legal e filosófica da elaboração de qualquer política voltada para a infância e adolescência brasileiras. Mostrou-se em trabalho anterior, que, nesse contexto, o tema do trabalho infantil passou a ser abordado como uma das principais violações dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes.

A finalidade central torna-se a eliminação do trabalho infantil e a proteção do trabalho do adolescente. Essa mudança foi motivada pelos seguintes fatores: a mobilização e a organização da sociedade, sobretudo com a emergência de novos atores e da articulação de um movimento social em favor das crianças; a aprovação e implementação do ECA e da Convenção Internacional dos Direitos da Crianças e do Adolescente, que aportam uma nova concepção de infância/adolescência e um novo paradigma legal, estendendo direitos de cidadania a esse segmento da população; e o estímulo do suporte técnico financeiro no Brasil no ano de 1991, bem como de programas do Fundo das Nações Unidas pela Infância (Unicef). (SANTOS, 1996, p. 297).

Essa perspectiva foi influenciada por debates e movimentos internacionais, formados por organismos internacionais, organizações não governamentais e movimento de trabalhadores internacional, que colocaram o tema na agenda mundial como uma das grandes questões sociais no mundo, como evidencia a realização do Tribunal Internacional Contra o Trabalho Infantil, no México, em 1996.

A proposta desse evento foi aprovada em março de 1995, pela Conferência Operária Internacional, ocorrida na cidade de Banska Bystrica na Eslováquia, e organizada pelo Acordo Internacional dos Trabalhadores. Participaram delegações de 38 países, incluindo o Brasil. Em decorrência desse fato, em outubro de 1995, o Brasil realizou o Tribunal Nacional Contra o Trabalho Infantil, preparatório ao evento do México. A motivação do Tribunal Internacional, independente, foi a necessidade “de luta contra os ataques aos trabalhadores em todo o mundo, por conta das políticas propostas pelas instituições internacionais e implementadas pelos governos [...]” (1995, p. 01).

Outra mobilização importante foi a Marcha Global contra o Trabalho Infantil, constituída por organizações de diferentes países, inclusive o Brasil (VIEIRA, 2009), assim como o próprio IPEC/OIT, que representa uma ação global e gradativamente foi envolvendo mais e mais países.

Dentre os fatores que contribuíram para a escolha da experiência do Paraguai, destaca-se:

- a) os altos índices de trabalho infantil;
- b) o entendimento da OIT de que o Paraguai apresenta avanços relativamente lentos na redução do trabalho infantil e que precisa avançar na definição de uma política nacional (CAROSINI, 2004);
- c) a existência de uma mobilização da sociedade civil a favor do trabalho infantil, como o movimento de *Niños y Adolescentes Trabajadores* (NAT²).

Como o Brasil, o Paraguai também viveu sob o regime de ditadura, mas por um período mais longo, de 1954 a 1989, a qual foi derrubada “ironicamente” por um golpe militar, motivado por divergências internas no Partido Colorado. Nesse período, de acordo com Espínola *et al* (1991), o atendimento destinado a crianças e adolescentes trabalhadores de rua apresentava basicamente quatro enfoques: o recolhimento em instituições, na tentativa de “adaptar” as

2 Segundo Lopez (2004), o Movimento dos NATs (Niños y Adolescentes Trabajadores) é uma organização que defende o trabalho infantil com base em uma interpretação ideológica da Convenção dos Direitos da Criança.

crianças à sociedade; a formação profissional. Contudo, o alto nível de desemprego dos pais já revelava as poucas oportunidades de trabalho; a prevenção, com o objetivo de atender as crianças e suas famílias em seus locais de origem. Entretanto, percebeu-se que não adiantaria atender as famílias isoladamente, uma vez que era necessário mudar a situação social e econômica geral do país; e, por último, o trabalho de educação social de rua, cujo enfoque se diferencia dos outros por não partir da perspectiva de que os meninos e meninas são o problema, mas sim vítimas de um problema estrutural.

A educação social de rua buscava conscientizar as crianças e os adolescentes sobre sua situação e incentivar sua organização em defesa dos seus direitos. Muitas experiências desse tipo estavam sendo desenvolvidas em vários países, inclusive no Brasil, como se viu anteriormente. Organizações e educadores que atuavam na defesa e promoção dos direitos da criança no Paraguai chamavam a atenção para a violação dos direitos infanto-juvenis. Por um lado, questionavam a visibilidade que a situação dos meninos e meninas trabalhadores de rua alcançava na década de 80 e início da década de 90, devido ao “incômodo” que causava à sociedade. Por outro, destacavam que ainda havia crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade que não eram alvo de tanta preocupação como os pequenos trabalhadores em empresas, as meninas trabalhadoras domésticas e as crianças e adolescentes moradores da periferia, que não tinham acesso a condições básicas de sobrevivência.

La sociedad [...] no necesita que nos ocupemos de los niños de los barrios marginales, pues no molestan tanto y no están a la vista. Existe menos atención y amparo social para acciones dirigidas a ellos. Por otro lado, la sociedad no quiere que nos ocupemos muy activamente de los niños trabajadores o de las empleadas domésticas menores, porque son útiles, nadie podría hacer su trabajo en las circunstancias actuales; directas o indirectamente, a todos nos vienen muy cómodos. Mientras que los niños de la calle llaman la atención, molestan, “afean la ciudad”, son visibles y nos confrontan de manera ineludible, a diario [...] (GLAUSER, 1991, p. 143).

O *Informe sobre los Derechos Humanos en Paraguay - Año 1996*, organizado por uma rede de organizações paraguaias³, traz uma avaliação sobre a situação política no país. Nesse mesmo ano, o IPEC/OIT iniciou sua aproximação ao Paraguai. Foi um momento de grandes

³Constituída pelas seguintes organizações: Alter Vida; Asociación Americana de Juristas (AAJ); Atyha - Alternativas para la salud mental; Base - Investigaciones Sociales; Centro de Difusión y Análisis de la Economía Paraguaya (CADEP); Centro de Documentación y Archivo (CDE); Comisión Nacional de Derechos Humanos; Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE); Decidamos - Campaña por la Expresión Ciudadana; Fundación Paraguaya para la Reforma del Estado (FUNPARE); Fundación Tekojoja; Global Infancia; Grupo de Ciencias Sociales (GCS); Pre-Ver; Servicio Paz y Justicia - Paraguay (Serpaj-Py); Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP); Tierraviva

mobilizações sociais que, contudo, não conseguiram alterar o processo de transição política, pois, embora o sistema político tenha se tornado mais estável, a transição sofria um tipo de controle externo devido à posição periférica do país na geopolítica mundial, tendo que se subordinar às prioridades da agenda internacional, que, naquele momento, era marcada por uma globalização que tinha como agenda a democracia representativa. Além disso, a situação socioeconômica do país não era favorável à maioria da população, tomada por uma sensação de vulnerabilidade diante da estagnação econômica que gerava uma forte sensação de insegurança. Cerca de 20% da população vivia em situação de pobreza.

Apesar das diferenças entre os países, Brasil e Paraguai aderiram ao IPEC/OIT, seguindo os mesmos procedimentos de ratificação das convenções da OIT referentes ao trabalho infantil e em períodos próximos. Atualmente, dos 185⁴ países membros da OIT, 166 adotaram a Convenção 138 e 177 países ratificaram a Convenção 182⁵. O Brasil ratificou a Convenção 182 pelo Decreto 3.597, de 12 de setembro de 2000 e o Paraguai em 2001, por meio da Lei 1657/2001 (DGEEC; OIT, 2013).

Em 15 de fevereiro de 2002, a aprovação do Decreto nº. 4.134 ratificou a Convenção 138 no Brasil e o Paraguai a assinou em 2003, por meio da Lei 2332/2003. Os dois países, hoje, apresentam uma estrutura básica do programa, conforme definida pelo IPEC/OIT, que envolve a harmonização da legislação nacional às convenções, o compromisso de definir uma política de prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção do adolescente trabalhador, com prioridade à eliminação das piores formas e elevação progressiva da idade mínima de admissão ao emprego.

Os instrumentos destacam ainda a estruturação de uma Comissão Nacional de Combate ao Trabalho Infantil – CONAETI, com composição quadripartite (trabalhadores, empregadores, governo e sociedade civil organizada) (VIEIRA, 2009). A adequação das legislações nacionais inclui principalmente a determinação da idade mínima para ingresso no trabalho - estabelecida em 15 anos ou não inferior à idade de conclusão da escolaridade obrigatória.

O Paraguai e o Brasil são aparentemente muito diferentes, mas compartilham fronteiras em que os povos dos dois países se confundem na língua, na música e na comida. Geralmente

⁴ Disponível em:

http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/html/portugal_visita_guiada_01c_pt.htm

Acesso em 15/11/2013

⁵ Disponível em:

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312283

Acesso em: 14/11/2013

as crianças frequentam a mesma escola, o que ocorre em ambos os lados da fronteira. As duas nações compartilham uma mesma questão social: o trabalho infantil. Entretanto, como já dito, a diferença tem uma importância especial na escolha do Paraguai, devido às reflexões sobre a possibilidade de implementação de uma mesma proposta de política para contextos distintos.

Identificam-se diferenças nos aspectos culturais, demográficos, sociais e inclusive de capacidades de Estado. O Paraguai se envolveu em duas grandes guerras, sendo uma delas no século XX, contra a Bolívia, chamada Guerra do Chaco, entre 1932 e 1935, pela disputa territorial nessa região, da qual saiu vitorioso, mas extremamente prejudicado em sua economia e principalmente na perda de muitos homens. Na época, o Paraguai tinha uma população de 900 mil habitantes e mobilizou 100.000 homens para a guerra, dos quais 36.000 morreram. Os custos financeiros foram cerca de 128 milhões de dólares (MITRE, 2010).

Outra diferença fundamental entre os dois países se refere às capacidades estatais. O Paraguai está entre os países mais pobres da América do Sul, com um índice de 34,7% das pessoas vivendo em situação de pobreza (DGEEC; OIT, 2013). Além disso, mantém há 140 anos um modelo econômico sustentado na exportação de produtos primários e na maior concentração de terras do mundo, de acordo com a FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura), problema agravado nos últimos anos devido ao avanço do agronegócio com a cultura da soja e a criação de gado (FUKUOKA, 2012).

Esse contexto interfere na capacidade do Estado de gerar desenvolvimento, com uma implicação muito direta na capacidade de implementação de políticas públicas. De acordo com estudos sobre capacidades estatais, o fortalecimento do Estado está relacionado a áreas estratégicas para o desenvolvimento, que compreendem setores como educação, política social, investimento em ciência e tecnologia e capacidade de agenda internacional, dentre outros (BOSCHI; GAITÁN, 2012).

As capacidades estatais implicam a presença de um ambiente institucional que assegure ao Estado condições para formular e implementar as políticas públicas, garantindo sua continuidade e/ou substituição quando inadequada, a partir da coordenação entre as agências públicas e os diversos atores envolvidos. Nesse sentido, as capacidades estatais envolvem uma dimensão burocrática *strictu sensu*, relacionada aos recursos disponíveis, à qualidade do recrutamento e treinamento dos quadros burocráticos, ao poder e autonomia de que dispõem as agências que implementam as políticas públicas, associada a características do sistema político, às formas de intermediação entre o Estado e os atores relevantes para as diferentes políticas, bem como as coalizões que sustentam os governos, na medida em que revelam o alcance da sustentação social e política da ação desenvolvida pelo Estado [...] (BOSCHI; GAITÁN, 2012, p. 14).

Embora o Brasil tenha um alto índice de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza (6,4% das famílias vivem com renda *per capita* de ¼ do salário mínimo) ou mesmo um modelo de desenvolvimento social e econômico concentrador de renda, comparado ao Paraguai, o país tem se destacado no âmbito da América Latina, desde a Constituição Federal de 1988, na universalização de serviços públicos como saúde e educação. No campo da política social, houve um incremento significativo com a política de transferências de renda para famílias em situação de pobreza e miséria, com início na década de 90, como o Benefício de Prestação Continuada e a unificação de diferentes programas no Programa Bolsa Família⁶, em 2004, que em 2009 já atendia cerca de 12,37 milhões de famílias (IPEA, 2010).

Este estudo não pretende avaliar os estados paraguaio e brasileiro e sua capacidade de implementação de políticas públicas, apenas caracterizar melhor as diferenças entre os dois países, para problematizar a viabilidade de proposição de uma mesma política para contextos diferenciados.

A hipótese é de que a proposição de uma política global para a interferência em uma dada questão social implica a padronização de ações e de resultados em diferentes contextos, a fim de alcançar determinado objetivo, em detrimento das especificidades culturais, sociais e políticas. Na tentativa de transpor uma ideia aparentemente óbvia, será seguida a perspectiva de Bourdieu (2007, p. 34), de que

construir um objeto científico é, antes de mais e sobretudo, romper com o senso comum, quer dizer, com representações partilhadas por todos, quer se trate dos simples lugares-comuns da existência vulgar, quer se trate das representações oficiais, frequentemente inscritas nas instituições, logo ao mesmo tempo na objectividade das organizações sociais e nos cérebros.

⁶ “O Programa Bolsa Família foi criado pela Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004, com a finalidade de **unificar** os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, do Programa Auxílio-Gás, e do Cadastramento Único do Governo Federal” (VIEIRA, 2006, p. 04). De acordo com o Decreto 8.232/2014, a partir de 1.º de Junho de 2014 o programa passará a atender famílias que tenham renda mensal por pessoa de até R\$ 77 (extrema pobreza) e famílias com renda per capita entre R\$ 77,01 e R\$ 154 (pobreza), desde que, nesse caso, haja crianças, adolescentes, gestantes ou nutrizes. Os valores dos benefícios ficarão da seguinte forma: **Benefício Básico**, que é pago às famílias extremamente pobres, aumentará para R\$ 77,00; - **Benefício Variável**, pago às famílias pobres e extremamente pobres, que tenham crianças de 0 a 15 anos, gestantes ou nutrizes, aumentará para R\$ 35,00; - **Benefício Variável Jovem (BVJ)**, pago às famílias pobres e extremamente pobres que tenham adolescentes de 16 e 17 anos, aumentará para R\$ 42,00; e - **Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)** terá aumento caso a caso, pois deverá ser concedido para famílias que, mesmo após receber os demais benefícios do PBF, permaneçam com renda por pessoa de até R\$ 77,00. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 13/05/2014.

Para a realização deste estudo optou-se pela comparação qualitativa, por julgar-se mais adequada para abordar as “dimensões escondidas” nos aspectos da realidade, resultantes de diferentes condições, que se combinam de formas distintas, inclusive contraditórias, a partir das quais podem surgir resultados similares (RAGIN, 1987), embora o objeto empírico seja o mesmo programa executado em contextos diferentes, corre-se o risco de se ressaltar mais as diferenças entre os países.

Buscou-se contemplar pelo menos dois passos fundamentais do método comparativo: o analógico, que identifica as similaridades entre os fenômenos estudados, e o contrastivo, no qual as diferenças são enumeradas e analisadas. O momento da analogia é importante para a compreensão do contexto que se quer estudar, ao mesmo tempo em que, ao identificar semelhanças estruturais ou históricas, as diferenças contribuem para a elucidação do campo estudado (SCHNEIDER; SCHIMITT, 1998).

Com a comparação pode-se fazer um “contraponto de situações, ações, relações, processos e estruturas” (IANNI, 2003, p. 16). Isso permite observar tendências, identificar nexos e tensões, “perceber dimensões recônditas, escondidas nas configurações e nos movimentos da realidade”. Assim, é possível incrementar a percepção dos formatos e dos movimentos da realidade.

Esta pesquisa também é do tipo exploratória, pois busca obter uma maior familiaridade com o tema de estudo proposto e aprimorar a sua discussão, por meio da problematização. Por isso, seu planejamento é mais flexível “de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado” (GIL, 2002, p. 41). Apesar dessa flexibilidade, este estudo também toma como referência a perspectiva do estudo de casos, que se adequa muito bem à pesquisa qualitativa de estudo comparativo e à do tipo exploratório. Na opinião de Chizzotti (1995), o estudo de casos pode ajudar na elucidação de complexas condições socioculturais e revelar uma multiplicidade de aspectos globais que estão presentes no tema de estudo.

Entende-se que muitos fatores interagem no diálogo entre um programa de caráter global e contextos locais ou nacionais. De acordo com Ragin (1987), a causalidade dos fenômenos geralmente é múltipla e conjuntural. Os cientistas sociais raramente fazem perguntas que podem ser tratadas com métodos de pesquisas experimentais, pois seus questionamentos são normalmente modelados por acontecimentos situados ao seu redor.

Ragin defende a estratégia de pesquisa orientada a casos. Essa estratégia busca aproximar o rigor experimental, identificando situações comparáveis de um fenômeno e, em seguida, analisar teoricamente as semelhanças e diferenças importantes entre elas. Contudo, “this approach provides a basis for establishing modest empirical generalizations concerning historically defined categories of social phenomena” (RAGIN, 1987, p. 31). A variedade limitada de casos impõe uma indeterminação necessária. O pesquisador deve apoiar a sua explicação na interpretação dos casos. “A atenção aos detalhes de cada caso gera um diálogo rico de pesquisa entre o pesquisador e as evidências”.

O processo de pesquisa foi estruturado basicamente em cinco etapas, lembrando que elas não se deram necessariamente em momentos distintos, mas por vezes alternados e concomitantes. A primeira aproximação com o objeto da pesquisa, o estudo comparado sobre o processo de implementação de uma política global em contextos locais, deu-se por meio de pesquisa bibliográfica no campo das Relações Internacionais, da Sociologia, da Antropologia e da Ciência Política.

O primeiro assunto identificado com a temática foi globalização, cuja área possui um vasto campo de estudos e pesquisas na Sociologia e na Antropologia. A partir das leituras sobre o tema, surgiram questões relacionadas à governança global, sobre as quais a área das Relações Internacionais permitiu um melhor entendimento da relação das políticas globais e os contextos da globalização e da governança global.

Em seguida, iniciou-se um levantamento de informações sobre os países escolhidos para a pesquisa empírica. Foi feito um arrolamento de documentos oficiais relacionados ao IPEC e ao tema trabalho infantil, produzidos tanto pela OIT, quanto pelos países pesquisados, assim como documentos sobre programas, políticas, planos de ação, relatórios, legislações.

Buscou-se ainda registros sobre a criação do IPEC pela OIT e a sua implementação em cada país. No caso do Paraguai, esse processo teve início a partir de 1996, e do Brasil, a partir de 1992. O estudo abrangeu um período de 10 anos, a partir do ano de início do programa em cada país, porém a principal preocupação foram os fatos e a identificação de dados sobre a situação da infância e do trabalho infantil nos dois países.

Esta primeira etapa da pesquisa permitiu montar um arcabouço teórico e empírico para a aproximação com o objeto da pesquisa e a preparação para a ida a campo. Contudo, para certificar-se da escolha do Paraguai e a viabilidade da pesquisa, foi feito contato com o coordenador do IPEC/OIT no Paraguai, o qual disponibilizou seu apoio e colocou esta

pesquisadora em contato com a secretária executiva da Conaeti (Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil) do Paraguai.

Com a Comissão, foi obtida a lista de organizações membros e, a partir dela, foi enviado um e-mail para 11 membros, com perguntas sobre o IPEC/OIT. Quatro pessoas responderam. A partir da análise das respostas e da disponibilidade demonstrada pelas pessoas, foi possível decidir finalmente pela pesquisa no Paraguai.

O segundo momento consistiu na identificação e definição dos (as) atores sociais a serem entrevistados. Priorizaram-se as pessoas que participaram da implementação inicial do IPEC/OIT em cada país. Contou-se também com a colaboração de algumas pessoas que, apesar de não terem feito parte dos esforços inaugurais, conhecem e entraram no processo com participação ativa.

Como o programa envolve quatro segmentos (trabalhadores, empregadores, governo e organizações da sociedade civil), buscou-se entrevistar pessoas desses grupos. A definição final dos informantes levou em conta os contatos que se fizeram possíveis ou que aceitaram participar da pesquisa. Optou-se por buscar os informantes que tivessem participação na Conaeti, cuja composição envolve representação dos segmentos mencionados anteriormente. Procurou-se, ainda, pessoas da área acadêmica que já tivessem feito estudos sobre o tema. Foram feitos contatos por e-mail e telefone, tanto no Brasil, quanto no Paraguai. Por fim, a partir das respostas recebidas ou das pessoas que foi possível encontrar, chegou-se ao número de 10 entrevistados no Brasil e 12 no Paraguai.

No terceiro momento, antes da ida ao campo para a realização da pesquisa empírica, trabalhou-se na construção da base teórica da tese e na elaboração do conteúdo relacionado ao contexto dos países, como a situação da infância e do trabalho infantil, as condições socioeconômicas das realidades paraguaia e brasileira. Isso facilitou a elaboração do roteiro das entrevistas e a ida a campo com certo conhecimento sobre o trabalho desenvolvido na área do trabalho infantil.

A quarta etapa da pesquisa consistiu na realização da primeira fase de entrevistas, que ocorreu no Paraguai. É importante ressaltar que, no momento final de preparação para iniciar os contatos e fazer o agendamento dos encontros, no dia 22 de junho de 2012, o presidente do Paraguai, Fernando Lugo, sofreu um *impeachment*, por meio de um processo muito rápido, causando mal-estar na comunidade de países do Mercosul, que consideraram o processo ilegítimo e antidemocrático.

O clima tenso e de incertezas sobre o quadro político do país levou a um adiamento, para aguardar que a situação ficasse mais clara e normalizada. A decisão de ir ao Paraguai ficou para o mês de outubro. Foram agendadas as entrevistas para o período de 15 a 19 daquele mês. A recepção no país foi excelente. As pessoas foram muito receptivas e colaborativas. Ao realizar as entrevistas, verificou-se o acerto na escolha feita, pois os (as) atores sociais entrevistados mostraram-se envolvidos e comprometidos com o tema da infância.

No Brasil, seguiu-se o mesmo procedimento. Foram enviados e-mails explicando o objetivo da pesquisa e solicitando o agendamento de entrevista. Pelo fato desta pesquisadora conhecer pessoalmente muitos representantes de organizações e de ter uma inserção no tema da infância e do trabalho infantil no Brasil, alguns contatos foram feitos por telefone. Apesar desse histórico, fechar a agenda de entrevistas no Brasil foi mais trabalhoso, por diversos motivos, dentre eles destacam-se o fato de muitas pessoas estarem viajando ou morarem fora de Brasília e de terem agenda atribulada. A recepção da pesquisa, no entanto, foi muito positiva.

Do ponto de vista pessoal, foi agradável rever colegas com os quais já havia trabalhado e compartilhado experiências. Como pesquisadora, foi um desafio ir a um campo muito conhecido e exercitar o estranhamento necessário para se deparar com algo novo, que antes não era possível observar devido ao envolvimento pessoal como militante dos direitos da criança e de profissional.

A sensação que ficou ao final da pesquisa de campo nos dois países foi que houve uma possibilidade de mergulhar mais no contexto do Paraguai do que no do Brasil, provavelmente por conta de haver familiaridade com o segundo. Tendo isso em vista, decidiu-se por seguir a perspectiva do professor Roberto Cardoso de Oliveira (2000) sobre a importância do **olhar**, do **ouvir** e do **escrever** como atos cognitivos que permitem a construção do saber e, por isso, precisam ser problematizados e não tomados simplesmente como atos triviais e familiares, pois eles são condicionados pelos paradigmas que nos orientam no processo de conhecimento.

No momento da escrita, como se referia Cardoso de Oliveira, foi necessário muito esforço no sentido de não se deixar levar pela sensação de que já se sabia tudo, e se permitir olhar para além do que pensava-se já ser conhecido. O objetivo foi buscar captar o “excedente de sentido”.

O quinto momento consistiu na análise das entrevistas e, a partir dela, foram definidas as categorias de análise que o campo tornou evidentes. Para isso, utilizou-se como recurso metodológico a análise de conteúdo, “uma vez que tudo o que pode ser transformado em texto

é passível de ser analisado com a aplicação desta técnica ou método” (OLIVEIRA, 2008, p. 570). Outro fator determinante na escolha dessa modalidade de análise foi o fato de ela permitir o uso flexível das etapas de análise. No caso deste estudo, utilizou-se a exploração do material transcrito das entrevistas, que permitiu codificá-lo em categorias. Não foi feita, no entanto, uma análise quantitativa das mensagens. Foram selecionados os depoimentos que se julgou serem mais significativos para o estudo e que surgiram nas entrevistas tanto no Brasil, quanto no Paraguai.

A análise permitiu identificar no conteúdo das falas perspectivas de resistência, de adesão e de adaptação contextualizada e também a opinião sobre a influência do IPEC/OIT nas políticas públicas para a área da infância e adolescência dos países. Por meio dessas categorias, buscou-se analisar as percepções dos atores locais sobre a implementação de uma política global em uma realidade local e de que maneira pode ocorrer a ressignificação da proposta a partir do diálogo estabelecido entre o global e o local.

O primeiro capítulo discorre sobre as referências teóricas escolhidas para situar o debate acadêmico sobre a relação entre o global e o local. Partiu-se do entendimento de que a discussão de políticas globais está inserida no âmbito do debate sobre globalização e governança global. Sobre globalização, o foco está principalmente em dois autores, David Harvey e Anthony Giddens. O primeiro apresenta a noção de mudança na experiência do espaço e do tempo no capitalismo ocidental. O autor acredita que essa relação foi de certa forma comprimida, a ponto do espaço ficar subordinado ao tempo. Já Giddens (1991) discorre sobre o estiramento do espaço e do tempo em um momento de aprofundamento da experiência da modernidade.

Sobre a discussão da relação entre o global e o local, o ponto de partida foram as perspectivas de Inchausti e Rosaldo (2002), cuja elaboração se refere a uma “articulação” entre o global e o local e traz o conceito de desterritorialização (des/territorialização) da cultura, o qual se refere à ideia de que a cultura não é fixa e se reinsere em diferentes contextos de maneiras distintas. Utilizou-se também o conceito de tradução de Stuart Hall (2006), que parte da ideia de que no contexto atual não há identidades unitárias e unificadas.

O capítulo II apresenta uma contextualização da situação do trabalho infantil no Brasil e no Paraguai e também traz algumas referências sobre a situação socioeconômica e política dos países. Buscou-se contextualizar aspectos políticos relacionados ao país e ao tema da infância no período da implementação do IPEC/OIT, a fim de situar o papel desempenhado pelo programa.

No terceiro capítulo, foram abordados aspectos históricos da criação da OIT e do IPEC e também das convenções relacionadas à idade mínima de admissão ao emprego. Essa parte do estudo inclui ainda um panorama da implementação do programa nos dois países, considerando principalmente suas estratégias de diálogo com os atores locais. O objetivo foi identificar de que maneira o programa se inseriu no momento histórico de cada país.

No capítulo IV, analisou-se as entrevistas realizadas com base nas categorias identificadas (resistência, adesão, adaptação contextualizada e influência nas políticas públicas). Recorreu-se aos conceitos de *habitus* e campo de Bourdieu (2004; 2007) para orientar a análise da relação entre o IPEC/OIT e os atores locais. O objetivo foi observar o resultado da relação de uma proposta de nível global (padronizada nas estratégias e conteúdos sobre o trabalho infantil) com o *habitus* no campo (espaço social de relações objetivas) do Brasil e no campo do Paraguai, pois, de acordo com Bourdieu (1974, p. 349), o *habitus* denota certa predisposição das pessoas a agir conforme os pensamentos característicos de uma sociedade, “[...] poderia ser definido [...] como o sistema dos esquemas interiorizados que permitem engendrar todos os pensamentos, percepções e as ações característicos de uma cultura, e somente esses”. Esse processo gera práticas distintas e distintivas.

Utilizou-se também os conceitos de desterritorialização e tradução para problematizar o trânsito global da discussão sobre o trabalho infantil por meio do IPEC/OIT. As pessoas entrevistadas foram identificadas pelo nome e de acordo com o cargo que ocupavam ou a instituição que representavam no período em que foi iniciada a implementação do programa. Essa ressalva é importante, porque alguns dos entrevistados não ocupam mais a mesma representação no momento das entrevistas.

Por fim, a tese busca problematizar a implementação de políticas globais em contextos locais, considerando principalmente a percepção de atores sociais que atuam no tema globalizado. A expectativa é que este estudo contribua para um conhecimento e apropriação crítica maiores sobre os processos de discussão que transformam uma questão social em um problema a ser debatido em nível mundial e a maneira como isso pode interferir nas políticas nacionais.

CAPÍTULO I

A RELAÇÃO GLOBAL - LOCAL

Neste capítulo, serão abordados teoricamente temas que são considerados importantes para a discussão sobre a relação do global-local, no campo das políticas públicas. Para isso, adotou-se como base para essa abordagem os temas da globalização, da governança global e das políticas globais.

Não há expectativa de esgotar as perspectivas de análise ou aspectos que podem ser elencados para desvendar as infinitas possibilidades de relação global-local, mas sim permitir uma melhor compreensão da complexidade dos processos que se inter cruzam quando temas sociais são discutidos globalmente e reverberam em ações, programas ou políticas públicas nos países, como é o caso do Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) da OIT.

Tendo em vista o fato de se tratar de um programa de caráter global, algumas perguntas são necessárias para compreender-se de que maneira ele se insere em diferentes contextos: Como se deu o processo de implementação do IPEC/OIT no Paraguai e no Brasil, considerando os conflitos de interesses, a representação de ideias sobre trabalho infantil? Em que medida o IPEC formou a agenda local? O IPEC/OIT homogeneiza o discurso e a prática sobre o trabalho infantil ou ocorre alguma resistência local ou ressignificação da sua proposta?

Tais questionamentos partem de uma perspectiva crítica sobre a implementação de políticas e programas de caráter global, que, a partir de uma padronização de ações e discursos, atuam no enfrentamento de problemas sociais em diferentes países. Uma ação global voltada para a erradicação do trabalho infantil, como o IPEC/OIT, inter-relaciona as políticas públicas nacionais, as legislações e as ações de organizações da sociedade civil com os princípios orientadores em nível internacional.

Esse é um processo que envolve muitos atores, como governos, organizações de trabalhadores, de empregadores, ONG, agências de cooperação de outros países e Organismos Intergovernamentais Internacionais (OIG). Em decorrência disso, as relações que o IPEC/OIT estabelece, a partir da perspectiva de uma ação global, são intra e entre Estados e até transnacionais. Tal processo permite a circulação de ideias, de valores, de recursos financeiros,

de produção de conhecimentos sobre o tema e, em consequência, a reprodução de políticas e projetos semelhantes em outros países.

Ao ser implementado em mais de 80 países, o programa leva para diferentes contextos uma concepção de infância, de trabalho infantil e os parâmetros que devem orientar as políticas locais, podendo afetar a subjetividade dos profissionais, das famílias e das crianças e adolescentes envolvidos no trabalho infantil. Nesse sentido, o IPEC/OIT pode ser também compreendido como parte de uma formação cultural global inserida no escopo da temática da governança global e de políticas globais.

A sociedade ocidental herdou do pensamento grego a perspectiva do “universal”, não apenas como um conceito, mas como uma forma de ver a realidade, que se refletiu na filosofia, na ciência e na religião cristã. A perspectiva do universal invade o conhecimento e os valores. “Que a realidade tenha uma unidade, que possa ser pensada como totalidade é resultado da visão dessa cultura, logo, é uma forma particular – isto é, de uma cultura determinada – de ver a realidade” (MARCONDES, 2009, p. 07).

Não se trata, contudo, de uma oposição à discussão e/ou implementação de políticas globais, mas de situá-las em um campo de relações de poder, no qual, dependendo da posição que o país ocupe na geopolítica global, podem ter um caráter autoritário e impositivo a partir de uma perspectiva de que as questões sociais partem dos mesmos matizes, sem variação entre os casos, sendo depuradas de suas subjetividades e da diversidade de culturas. Em outros casos, porém, identifica-se um caráter de cooperação a partir de uma perspectiva de diálogo, com bases interculturais, na busca de soluções adequadas aos contextos.

Na realização de um estudo comparativo sobre a implementação do IPEC/OIT no Brasil e no Paraguai, particularmente no posicionamento das “forças locais” (membros do governo, sociedade e organizações internacionais) envolvidas nas políticas nacionais de enfrentamento do trabalho infantil com relação ao IPEC, o debate sobre a relação global-local se apresenta como uma discussão estratégica orientadora da compreensão dos dados empíricos resultantes do trabalho de campo realizado nesses dois países.

Para tanto, serão discutidas diferentes abordagens sobre globalização a fim de justificar a escolha pela perspectiva de transformação da relação de espaço e tempo. Esse entrelaçamento é desenvolvido por David Harvey, que analisa o momento atual da modernidade como uma experiência de compressão do espaço e do tempo. Esse tema também é abordado por Anthony Giddens, que compreende a globalização em uma perspectiva de distanciamento do espaço e

do tempo. Embora essas visões pareçam contraditórias entre si, entende-se que elas podem se complementar na compreensão sobre a globalização.

Esse tema apresenta muitas controvérsias. Muitos estudiosos alertam para o fato de que a interconexão internacional ou global não é um fenômeno novo e pode diferir entre períodos históricos, enquanto outros o relacionam ao campo da economia, devido ao processo de expansão em escala mundial vivido pelas economias a partir dos anos 70.

Na opinião de Amartya Sen (2003), a globalização é um processo que ocorre há mais de mil anos e que influenciou o progresso mundial por meio de viagens, de comércio, de migração e de disseminação de conhecimento. Sen defende ainda que não se trata necessariamente de um processo ocidental.

Atualmente, a ideia mais difundida é a de que globalização constitui uma integração econômica, política e cultural mundial crescente, que gera uma série de discussões sobre o alcance de sua influência sobre as sociedades e os indivíduos. Discute-se, no entanto, se esse fenômeno é desencadeado pelo exercício de poder dos chamados países do “centro” sobre os países da “periferia” ou se esse processo leva a uma homogeneização cultural, impondo aos contextos locais modos de vida e modelos de políticas oriundos dos países desenvolvidos.

Algumas vertentes teóricas se preocupam em estudar as formas de “resistência” à globalização ou ainda os processos de trocas culturais que envolvem os contextos locais. Embora as formas de resistência sejam perspectivas interessantes de serem estudadas (e de certo modo aparecerão neste estudo), optou-se pelas perspectivas de Stuart Hall (2006) sobre a relação dialética entre global e local e de Ina e Rosaldo (2002) na discussão que fazem sobre a “articulação” entre global e local e da des/territorialização da cultura.

Ao abordar a discussão sobre governança global, buscar-se-á situar e evidenciar melhor a complexidade das políticas globais. O’Brien (2002) destaca que a ideia de governança global visa empoderar os Estados mais “fracos” no contexto internacional. Por exemplo, organizações como a OMC (Organização Mundial do Comércio) podem favorecer esses países em casos de controvérsias e buscar soluções mais justas. Contudo, em muitos casos, o que ocorre é que Estados fortes se utilizam dessas estruturas de governança global para se impor sobre os mais fracos.

Um exemplo dado pelo autor é a postura dos EUA durante a crise financeira da Ásia Oriental. Por meio do Tesouro, os Estados Unidos usaram o FMI (Fundo Monetário Internacional) para forçar a Coreia do Sul a abrir os seus mercados financeiros para empresas

americanas. Isso significa que estruturas globais foram utilizadas para enfraquecer as formas do capitalismo asiático, quando o seu objetivo declarado era restaurar a estabilidade financeira internacional.

Esse exemplo ilustra a denúncia dos manifestantes de Gênova e de Seattle (em 1999) de que a globalização é um processo dominado pelas elites políticas e econômicas mundiais. Desse modo, as instituições econômicas globais constituem um núcleo de governança global liberal. Em contrapartida, há posições que questionam essa visão, pois entendem que há um exagero na avaliação do poder do capital global e que não se considera a complexidade da política multilateral de gestão econômica e a autonomia relativa das instituições globais, assim como a capacidade da sociedade civil transnacional de contrabalancear seu poder (HELD; MCGREW, 2003).

Como resultado desse incremento das relações transnacionais⁷ e o interesse pela maioria dos Estados por alguma forma de governança global para lidar com problemas políticos coletivos, ocorreu um aumento significativo do número de agências e organizações. Nesse universo, as políticas globais são negociadas, debatidas e definidas, para que interfiram em questões trazidas pelos países, às vezes impulsionadas pela sociedade civil, mas que são decididas em espaços intergovernamentais.

Embora os temas propostos para subsidiar a discussão sobre a relação global-local sejam aqui apresentados separadamente como um recurso para uma exposição mais didática, poderá ser observado que eles se conectam permanentemente, sendo impossível discuti-los sem fazer menção constante sobre cada um deles.

1.1 GLOBALIZAÇÃO

Nas três últimas décadas houve um aumento significativo das interações econômicas, sociais, políticas e culturais no mundo, o que passou a ser chamado de globalização. No contexto dessas interações, encontra-se a implementação de políticas e programas de caráter global provenientes de órgãos multilaterais ou organismos internacionais.

⁷ Relações transnacionais, são consideradas por Risse-Kappen (1999, p. 03) como interações regulares através de fronteiras nacionais quando ao menos um ator é um ator não estatal ou não opera em favor de um governo nacional ou de uma organização intergovernamental (Tradução livre).

As interações necessárias para que temas sejam introduzidos nas agendas internas dos países se originam e ocorrem em um contexto global mais amplo. O fenômeno da globalização interfere em diferentes áreas - políticas, econômicas, sociais, culturais e nas relações diplomáticas entre os países. A proposta de fazer um estudo comparado tendo como objeto empírico a implementação do IPEC/OIT no Brasil e no Paraguai com ênfase na discussão sobre como se dá o diálogo entre programas de caráter global com contextos locais ou nacionais remete à discussão sobre tal fenômeno.

Esse tema tem suscitado um amplo debate no âmbito das Ciências Sociais, apresentando diversas tendências nos estudos das diferentes definições desse assunto. Dessa perspectiva, este estudo sugere um desafio acadêmico, cuja ideia é bem explicitada por Ortiz (2006), ao observar que, na falta de conceitos, surge um repertório de metáforas diante do objeto a ser melhor elaborado, estudado, conceituado.

O instrumental teórico ainda utilizado pelas Ciências Sociais foi construído no século XIX e está relacionado ao o que o autor chama de “entidade nodal”, ou seja, a nação, no interior da qual foram desenvolvidas noções de classe, Estado, indivíduo e desenvolvimento, deixando muitas vezes de perceber que “o objeto das Ciências Sociais se transformou qualitativa e quantitativamente” (IANNI *apud* ORTIZ, 2006, p. 16). O debate teórico ainda gira em torno do indivíduo e da sociedade à luz de processos, relações e estruturas nacionais.

As dimensões globais da realidade social parecem desafiar ainda pouco as ciências sociais. Mesmo a economia e a política – que se dedicam bastante às relações internacionais, às condições multinacionais, mesmo essas ciências continuam a apoiar-se em cânones referidos à sociedade nacional. O padrão de mercado, para a economia, continua a ser o nacional. E o padrão de soberania, para a ciência política, continua a ser o de Estado-Nação. (IANNI, 1993, p. 72)

Em sua análise sobre a modernidade, Giddens (1991) problematiza o debate iniciado no final do século XX, sobre o despertar de uma nova era e o desafio das Ciências Sociais para analisar esse processo, que estaria levando o mundo para além da modernidade. Essa sensação surge da percepção de que as sociedades estão se deslocando de um padrão de organização institucional baseado na manufatura de bens materiais para um sistema centrado na informação. Esse processo foi denominado por uma corrente de estudiosos como pós-modernidade, sociedade pós-industrial etc. De acordo com Giddens, na visão de Jean-François Lyotard a pós-modernidade

se refere a um deslocamento das tentativas de fundamentar a epistemologia, e da fé no progresso planejado humanamente. A condição da pós-modernidade é caracterizada por uma evaporação da grand narrative — o "enredo" dominante por meio do qual somos inseridos na história como seres tendo um passado definitivo e um futuro predizível. A perspectiva pós-moderna vê uma pluralidade de reivindicações heterogêneas de conhecimento, na qual a ciência não tem um lugar privilegiado (GIDDENS, 1991, p. 08-09).

O autor sugere que, para enfrentar essa sensação de que se vive em um mundo não completamente compreendido e sobre o qual praticamente não se tem controle não basta criar novos termos (como pós-modernidade). É necessário olhar atentamente para a natureza da modernidade, que, segundo o autor, não foi ainda suficientemente aprofundada pelas Ciências Sociais.

Segundo Giddens, não se pode dizer que o mundo se encontra em um período de pós-modernidade, mas “alcançando um período em que as consequências da modernidade estão se tornando mais radicalizadas e universalizadas do que antes” (GIDDENS, 1991, p.09). O autor prefere outra abordagem, a interpretação “descontinuista” do período moderno, por entender que há várias fases de descontinuidades no processo histórico. Ele acredita que, para compreender o período presente e suas consequências, é preciso devedar a natureza da “descontinuidade”.

Outra interpretação crítica sobre o discurso da pós-modernidade é apresentada por Harvey (1994), que a analisa, a partir da perspectiva materialista histórica, como um pensamento relacionado ao processo de transição do sistema fordista para o de acumulação flexível de capital (pós-fordista). O pós-modernismo se caracteriza pela sua total aceitação do efêmero, do fragmentário e do descontínuo. Por isso, não aceita metanarrativas, metateorias e verdades “universais”, como expressão de uma reação a um tipo de modernismo que considerava a possibilidade de haver um único modo de apreender e representar o mundo, de maneira racional, organizada e controlada.

Na luta entre as diferentes correntes do modernismo, ocorreram mudanças que “por certo foram afetadas pela perda da fé na inelutabilidade do progresso e pelo crescente incômodo com a fixidez categórica do pensamento iluminista” (HARVEY, 1994, p.37). Contudo, o autor faz a ressalva de que os conceitos e metanarrativas criados na tradição modernista não precisam ser vistos como totalmente fixos e imutáveis. Conceitos criados por Marx, como valor, trabalho e capital foram elaborados em uma perspectiva relacional, ou seja, combinando-se de diferentes

maneiras nos processos capitalistas. Na visão de Marx e Engels, a sociedade moderna é por essência uma sociedade de mudanças:

Essa subversão contínua da produção, esse abalo constante de todo o sistema social, essa agitação permanente e essa falta de segurança distinguem a época burguesa de todas as precedentes. Dissolvem-se todas as relações sociais antigas e cristalizadas, com seu cortejo de concepções e de idéias secularmente veneradas: as relações que as substituem tornam-se antiquadas antes de se ossificar. Tudo que era sólido e estável se esfuma [...] (MARX; ENGELS, 1980, p. 16)

Mesmo Giddens (1991) contesta a perspectiva de que a modernidade consiste exclusivamente na busca de uma única maneira de interpretar o mundo. Para ele, a relação entre conhecimento e certeza foi erroneamente interpretada. Talvez porque quando o Iluminismo estabeleceu a primazia da razão sobre a tradição, gerou a sensação de que era possível alcançar maior certeza do que os dogmas da tradição anterior. Na modernidade, o conhecimento é reflexivamente aplicado e não há nenhuma garantia de que qualquer conclusão ou dado não será revisto.

Giddens não considera a noção de pós-modernidade, por entender que não superamos a modernidade. Embora essa ideia possa exprimir uma transição a uma nova ordem social, ela não consegue provar tal processo. Já Harvey nos mostra que a modernização capitalista é a base do contexto material que orienta a produção tanto do pensamento moderno, quanto do pensamento pós-moderno. Por isso, o pós-modernismo não significa uma mudança radical da condição social, mas sim uma outra forma de lidar com o capitalismo atual.

Mas se, como insistem os pós-modernistas, não podemos aspirar a nenhuma representação unificada do mundo, nem retratá-lo como uma totalidade cheia de conexões e diferenciações, em vez de fragmentos em perpétua mudança, como poderíamos aspirar a agir coerentemente diante do mundo? (HARVEY, 1994, p. 55)

Por um lado, por essa perspectiva, não seria possível pensar um projeto global, uma vez que a ação deve ser concebida e decidida em um determinado local ou em uma comunidade interpretativa, na qual ideias e regras são compartilhadas em dado contexto. Por outro lado, tanto Giddens (1991), quanto Harvey (1994) concordam que o pós-modernismo (seu ângulo progressista) trouxe à tona a importância de considerar as diferenças de gênero, de sexualidade, de raça, de classe que as múltiplas formas de alteridade apresentam e que o projeto modernista de certa forma negava ao difundir ideias doutrinárias de igualdade, de liberdade, e de razão

universal. “‘Uma boa lei deve ser boa para todos’ pronunciou Condorcet às vésperas da Revolução Francesa, ‘exatamente da mesma maneira como uma proposição verdadeira é verdadeira para todos’” (HARVEY, 1994, p. 23).

Considerando o contexto atual de globalização, percebe-se a contradição no pensamento pós-moderno que se volta para o subjetivo e o local, negando a possibilidade de metateoria, que possa compreender os processos político-econômicos globais, que de certa forma se universalizaram e se aprofundaram, alcançando a vida cotidiana.

Dentre as definições de globalização, a mais difundida sugere uma intensificação das interconexões globais. Contudo, isso é apenas uma parte do que pode ser considerado globalização. Houve um aumento significativo nas últimas quatro décadas da aceleração dos fluxos de capitais, de bens, de pessoas, de ideologias, que conectam diferentes lugares entre si e com os grandes centros metropolitanos. Esse processo intenso causa um impacto profundo na organização do tempo e do espaço nas diferentes sociedades. David Harvey (1994) e Anthony Giddens (1991) são os principais pensadores que conseguiram desvendar melhor esse fenômeno, embora cada um a partir de seus pressupostos. Contudo, para os propósitos deste estudo as visões dos dois pesquisadores podem ser complementares.

A análise de Harvey (1994, p. 103) elucidada o atual processo da globalização a partir da noção de compressão do espaço-tempo, referindo-se à maneira pela qual a aceleração dos processos econômicos e sociais parece ter “encolhido” o mundo, de modo que a distância e o tempo já não parecem ser os principais obstáculos à organização de atividade humana.

A busca incessante dos capitalistas para manter a lucratividade os leva a explorar continuamente outras possibilidades, intensificando o processo de criação de novas necessidades para a produção de novos produtos, o que acarreta o aumento da instabilidade e leva, principalmente, à transferência de localidades das linhas de produção.

Desse modo, “a resultante transformação da experiência do espaço e do lugar é acompanhada por revoluções na dimensão do tempo, na medida em que os capitalistas tentam reduzir o tempo de giro do seu capital a um ‘piscar de olhos’”. Uma das principais consequências dessa aceleração é a influência no modo pós-moderno de pensar, agir e de sentir, que se reflete na fugacidade da moda, de técnicas de produção e de processos de trabalho, assim como de ideias, ideologias e valores. “A sensação de que ‘tudo que é sólido desmancha no ar’ raramente foi mais pervasiva” (HARVEY, 1994, p. 258).

Os avanços tecnológicos e as mudanças econômicas levaram à subversão do espaço pelo tempo, fazendo da globalização a configuração da compressão do espaço e da abreviação do tempo. Contudo, esse processo não foi originado gradualmente e pode ser atribuído às erupções de crises de superacumulação inerentes ao sistema capitalista, cuja fase atual teve início nos anos 70, com a crise do sistema fordista de produção em massa.

A transição do fordismo para a acumulação flexível alterou profundamente o significado do tempo e do espaço. O modelo fordista (iniciado em 1913) se caracterizou pela fragmentação das tarefas e da sua distribuição no espaço para garantir maior eficiência do sistema de produção. Com isso, ele conseguiu acelerar o tempo de giro do capital produtivo.

Assim o tempo podia ser acelerado em virtude do controle estabelecido por meio da organização e fragmentação da ordem espacial da produção. Naquele mesmo ano, contudo, o primeiro sinal de rádio foi transmitido para o mundo a partir da Torre Eiffel, acentuando a capacidade de fazer o espaço decair, na simultaneidade de um instante, no tempo público universal (HARVEY, 1994, p. 242).

O sistema fordista, baseado na produção em massa de montagem de produtos padronizados, teve muito sucesso e garantiu eficiência no processo de produção, até que, com a superprodução, iniciaram-se processos de demissão de trabalhadores e, conseqüentemente, a diminuição do consumo, tornando mercados completamente saturados.

Com a queda dos lucros das empresas, a arrecadação fiscal dos governos também caiu, dificultando a sustentação de programas sociais. Essa crise abalou o sistema de produção em massa. Em consequência, surgiu o chamado regime pós-fordista de acumulação flexível. Esse sistema implantou novas formas organizacionais e desenvolveu novas tecnologias produtivas, procurando romper com a rigidez do sistema fordista e buscando maior aceleração do tempo de giro da produção. Dentre as novas medidas, destacam-se a subcontratação, a transferência de sede, entregas “just-in-time” para reduzir estoques e a produção em pequenos lotes.

Nesse sistema, a comunicação e o fluxo de informações, juntamente com técnicas racionalizadas de distribuição de produtos, possibilitaram maior velocidade na circulação de mercadorias. “Para os trabalhadores, tudo isso implicou uma intensificação dos processos de trabalho e uma aceleração na desqualificação e requalificação necessárias ao atendimento de novas necessidades de trabalho” (HARVEY, 1994, p. 257). Ou seja, é necessário aprender a lidar com um sentimento implacável de compressão do mundo espacial e temporal.

Assim como Harvey, Giddens também compreende a globalização como uma radical reorganização do tempo e do espaço na vida social e cultural. Enquanto Harvey salienta a aceleração dos processos econômicos e sociais e sua influência na experiência do espaço e do tempo, Giddens destaca o estiramento da vida social através do tempo e do espaço.

A partir dessa ideia, Giddens compreende o processo de globalização e essa separação se constitui em um dos elementos que dinamizam a modernidade. Para o autor, a modernidade é inerentemente globalizante. Ela eleva as relações sociais dos contextos locais de interação e as reorganiza através de extensos períodos de tempo e espaço. No período moderno, o nível de distanciamento tempo-espaço que é vivenciado não tem precedentes na história e a globalização se refere ao “alongamento” da relação entre sistemas sociais e eventos locais e distantes geograficamente.

A globalização pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. Este é um processo dialético porque tais acontecimentos locais podem se deslocar em uma direção anversa às relações muito distanciadas que os modelam. A *transformação local* é tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e do espaço (GIDDENS, 1991, p.60).

Como parte desse processo, há o surgimento e o aumento da comunicação global instantânea e o transporte de massa, assim como a expansão dos sistemas globais complexos de produção e troca. Tudo isso reduz o domínio do meio ambiente local sobre a vida das pessoas.

O distanciamento a que Giddens se refere elucidada a maneira como o tempo e o espaço conectam presença e ausência na modernidade, configurando a vida social em dois tipos de interação. Uma delas está relacionada ao contato face a face, quando pessoas interagem umas com as outras no cotidiano e estão limitadas por espaços locais. Esse modelo predominou mais nas sociedades pré-modernas. Nesse caso, a dimensão espacial da vida social e cultural estava mais configurada por atividades localizadas e a presença física do outro.

O segundo tipo de interação social diz respeito a contatos mais remotos, realizados por meio de transporte, de sistemas de comunicação, que conectam pessoas através do tempo e do espaço. Esse processo se aprofundou e está cada vez mais preponderante com a modernidade. A era moderna conseguiu levar a órbita espacial da vida social para além da localidade, “fomentando relações entre outros ‘ausentes’, localmente distantes de qualquer situação dada ou interação face a face”.

Embora as noções de espaço e lugar sejam utilizadas geralmente como sinônimos, Giddens faz uma distinção entre as duas. Para ele, “lugar” é melhor entendido como o cenário físico, geograficamente situado e onde acontece a atividade social. Na “modernidade, o lugar se torna cada vez mais *fantasmagórico*: os locais são [...] penetrados e moldados em termos de influências sociais bem distantes deles” (GIDDENS, 1992, p, 22). Ou seja, o lugar é constituído não só pelo que está presente, mas também por influências externas (os ausentes), fruto do desencaixe entre o tempo e o espaço.

Um pequeno exemplo desse distanciamento são os movimentos populacionais contemporâneos. Ao se moverem através das fronteiras, as pessoas não deixam simplesmente seus lares para trás. Elas conseguem, de diferentes maneiras, através do tempo e do espaço, manter relações sociais à distância com suas antigas casas, grupos e sociedades.

A relação dos migrantes com seus locais de origem, laços culturais, sociais, políticos e econômicos retrata múltiplos terrenos nacionais. “They are people who belong to more than one world, speak more than one language (literally and metaphorically), inhabit more than one identity [...]” (HALL *apud* INDA; ROSALDO, 2002, p. 19). São diferentes maneiras de ser alguém em um mundo desencaixado, distanciado no tempo e no espaço. Um mundo cuja aceleração dos processos econômicos e sociais gera a compressão do espaço-tempo.

Apesar do aprofundamento das interconexões globais e a imposição do tempo sobre o espaço, o significado do espaço não arrefeceu, muito pelo contrário. A redução das barreiras espaciais permitiu aos capitalistas exercerem seu poder e explorar infraestruturas e recursos que as localidades podem oferecer.

O domínio do espaço é um trunfo importante na luta de classes, pois é ali que ocorre a implementação da aceleração e redefinição das habilidades e forças de trabalho. “A mobilidade geográfica e a descentralização são usadas contra um poder sindical que se concentrava tradicionalmente nas fábricas de produção em massa” (HARVEY, 1994, p.265).

O processo de desindustrialização de alguns países e a industrialização de outros, assim como a transferência de capital, levou à destruição de bases de trabalhadores e, em consequência, os enfraqueceu na luta de classes, levando à transformação espacial “sob condições de acumulação flexível” (HARVEY, 1994).

Harvey (1994, p.266) mostra ainda o outro lado da moeda desse processo de apropriação do espaço e exercício de poder envolvendo a atuação das elites locais, que, com o objetivo de atrair o capital móvel para o desenvolvimento do seu espaço particular, realizam uma série de

reestruturações com relação ao controle e capacitação da mão de obra e da adequação da infraestrutura local, da política fiscal e da regulamentação estatal. “A produção ativa de lugares dotados de qualidades especiais se torna um importante trunfo na competição espacial entre localidades, cidades, regiões e nações”.

Essa corrida pela atração do capital faz com que os lugares se tornem ambientes muito parecidos, levando ao que o autor considera o paradoxo central:

Quanto menos importantes as barreiras espaciais, tanto maior a sensibilidade do capital às variações do lugar dentro do espaço e tanto maior o incentivo para que os lugares se diferenciem de maneiras atrativas ao capital. O resultado tem sido a produção da fragmentação, da insegurança e do desenvolvimento desigual efêmero no interior de uma economia de fluxos de capital de espaço global altamente unificado (HARVEY, 1994, p. 267).

É certo que os processos de globalização configuram algo que perpassa as diferentes áreas da vida social, desde a globalização dos sistemas produtivos e financeiros, da informação e da comunicação até o aumento das movimentações de pessoas entre as fronteiras e de diferentes, e talvez novas, práticas culturais e identitárias relacionadas a um consumo globalizado. O fato é que toda essa diversidade causa um impacto nas estruturas e práticas nacionais e locais de forma contraditória e heterogênea.

Nesse contexto, interessa compreender como se dá a veiculação, aceitação e mudança de percepção sobre temas relacionados às questões sociais e que geram ações de políticas públicas nos Estados nacionais, tendo como pano de fundo o processo de compressão espaço-tempo como característica principal da globalização. A partir das leituras, foi possível perceber que, junto ao aumento do tráfego de pessoas, das informações instantâneas, da troca de objetos culturais, há também a veiculação de ideias e valores. É nesse contexto que se localiza o tema da erradicação do trabalho infantil.

Os processos de definição das Convenções 138 e 182 da OIT, considerando a perspectiva construtivista das Relações Internacionais⁸, foram gestados a partir de condições materiais da realidade, que, nesse caso, é a existência maciça de trabalho infantil no mundo. O objetivo é evoluir para um processo de entendimento intersubjetivo dos Estados e de movimentos organizados, em que os problemas são analisados e uma agenda de ação é proposta.

⁸ “Construtivismo é a perspectiva segundo a qual o modo pelo qual o mundo material forma a, e é formado pela, ação e interação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material. O Construtivismo mostra que mesmo nossas instituições mais duradouras são baseadas em entendimentos coletivos; que elas são estruturas reificadas que foram um dia consideradas *ex nihilo* pela consciência humana; e que esses entendimentos foram subsequentemente difundidos e consolidados até que fossem tidos como inevitáveis” (ADLER, 1999, p. 205/205).

É importante esclarecer que, diante de diferentes contextos sociais e culturais em que se formulam percepções sobre o trabalho infantil, não há um consenso sobre esse tema. A proposição do IPEC, todavia, busca alcançar o consenso por meio de ações, processos de diálogo e negociação, interferindo assim no mundo material.

A partir dessa perspectiva, percebe-se que, nos contextos do Brasil e do Paraguai, assim como na literatura sobre o tema, mudanças efetivas na situação do trabalho infantil necessitam de uma alteração na visão e no entendimento intersubjetivo das sociedades dos dois países sobre esse tema, caracterizado ainda hoje por um viés permissivo e tolerante.

As mudanças ocorridas nas legislações nacionais, como resultado da ratificação das convenções, deram-se antes de mudanças no campo social, (considerando que a situação do trabalho infantil não foi totalmente equacionada como idealizado pelos movimentos sociais e pelas próprias convenções) e na visão da sociedade sobre.

Desse modo, para entender o processo de ressignificação sobre a proposição e implementação de políticas globais em contextos locais, é interessante destacar aspectos relacionados à maneira como processos de âmbito global (no qual o IPEC está inserido) dialogam com as realidades às quais se dirigem.

Percebe-se que o campo da Antropologia, a partir das contribuições de Inga e Rosaldo (2002), expressa uma preocupação maior sobre como os processos globalizantes ocorrem no contexto das realidades de sociedades particulares, com relação às suas culturas e aos modos de vidas acumulados em um processo histórico. Essa disciplina preocupa-se não somente com o mapeamento das formas que o capital, pessoas, bens, imagens e ideologias assumem nas várias partes do globo, mas também com as experiências de pessoas vivendo em localidades específicas, tendo suas vidas cotidianas cada vez mais contingenciadas pela extensiva globalização dos processos sociais, ou seja, pela articulação entre o global e o local.

Historicamente, a disciplina buscou sempre relacionar o processo de construção de significados às particularidades do local, sustentando a ideia de que “a cultura” de um determinado lugar envolve um sistema de significados compartilhados, que interpretam e dão sentido ao mundo. Atualmente, não é mais possível pensar cultura apenas como algo pertencente e restrito ao local, situado territorialmente. A globalização tem permitido que as culturas circulem para além do lugar, aprofundando o tráfego global de significados, de formas culturais e produtos culturais.

Para os propósitos desta tese, adotou-se a concepção de cultura de Inدا e Rosaldo (2002), que está relacionada com a conformação da vida, na qual as pessoas constroem significados por meio de práticas de representações simbólicas, dando significado à sua existência individual e coletiva. Essa perspectiva engloba as práticas através das quais o significado é gerado e as formas materiais - cultura popular, cinema, arte, literatura e assim por diante.

A reflexão sobre a relação entre o global e o local leva à indagação sobre a possibilidade de construção e a existência ou não de uma cultura global. Observa-se que a literatura sobre esse tema acaba por ressaltar aspectos mais relacionados à materialização da cultura através da produção cultural por meio da mídia, da comunicação, do transporte e dos avanços tecnológicos que contribuem para aproximar as pessoas.

Para muitos analistas, o surgimento de uma cultura global pode ser creditado à reestruturação do capitalismo tardio, cuja função é moldar desejos, criar necessidades e, com isso, abrir novos espaços para a acumulação capitalista (BENYON; DUNKERLEY, 2000). Outros vêem a sociedade do consumo como agente principal da gênese de uma cultura mundial, “com seu panorama de bens e serviços; formas transnacionais de arquitetura e design; e uma ampla gama de produtos e formas sociais que está atravessando fronteiras nacionais e se tornando parte de uma nova cultura mundial” (CVERKOVICH; KELLNER, *apud* BENYON; DUNKERLEY, 2000, p.14).

Atualmente, os sistemas culturais transcendem as fronteiras territoriais. Ao mesmo tempo em que há um processo de desenraizamento, há também um processo de reinserção em novos territórios, em novos contextos de experiência de espaço-tempo. Para entender como isso ocorre, utilizou-se o conceito de desterritorialização (des/territorialização) da cultura de Inدا e Rosaldo (2002, p. 11).

De acordo com os autores, esse processo significa que, embora a conexão entre lugar e cultura possa estar enfraquecendo, a cultura não foi alijada de seu lugar, mas sim inserida de outra maneira, de tal modo que já não pertence a um local determinado. “In the other words, for anthropologists, cultural flows do not just float ethereally across the globe but are always reinscribe (however partially or fleetingly) in specific cultural environments”. A cultura continua a ter uma existência territorializada, porém sem ser fixa e exclusiva.

We would like to capture this double movement with the neologism de/territorialization. The key to the meaning of this term is the slash. It allows

us to separate “de” from “territorialization”, thus calling attention to the fact that deterritorialization always contains territorialization within it self. For us, this means that the root of the word always to some extent undoes the action of the prefix, such that while the “de” may pull culture apart from place, the “territorialization” is always there to pull it back in one way or another. So there is no deterritorialization without some form of reterritorialization. There is no dislodging of everyday meanings from their moorings in particular localities without their simultaneous reinsertion in fresh environments. You can’t have one processes without the other. It is a matter of both at once. It is a matter of de/territorialization (INDA; ROSALDO, 2002, p. 12).

Essa perspectiva antropológica busca dar maior atenção à ação humana, às práticas da vida cotidiana e à maneira como os sujeitos mediam os processos de globalização. Ela entende esse processo como algo mais além do que o aumento de interconexões globais. Ele configura uma reorganização da relação tempo e espaço.

Acompanhando o pensamento de Harvey (1994), fica ainda mais claro que embora se viva uma queda das barreiras espaciais, isso não necessariamente quer dizer que o “espaço” perdeu seu significado. Em momentos de crise o capitalismo é levado a dar maior atenção às oportunidades locais sobre como aproveitar o que as localidades oferecem em termos de recursos, infraestrutura, oportunidades de trabalho etc.

Pode-se compreender o fenômeno da globalização e da irradiação de sentidos sob diferentes prismas, mas a Antropologia orienta a lançar um olhar para os diferentes aspectos da globalização por meio de um prisma cultural, seja no campo da economia, da política, do meio ambiente, do meio social, dentre tantos outros. Nesse sentido, em uma perspectiva interdisciplinar, a Antropologia subsidia o estudo, orientando a análise para a percepção sobre como o IPEC é ressignificado na sua forma, no seu conteúdo e na sua aplicação nos contextos do Brasil e do Paraguai.

No campo das Relações Internacionais, a ideia de desterritorialização também é elaborada a partir da perspectiva de que a globalização é sinônimo de um processo de compressão do tempo-espaço, fazendo com que o mundo pareça cada vez menor. Embora as fontes de desenvolvimento social e econômico, na maioria dos casos, ainda que sejam locais, problemas como desemprego, conflitos étnicos, questão ambiental, segurança podem ser objetos de discussões e decisões traçadas em ambientes distantes.

O conceito de desterritorialização desvenda um processo no qual temas sociais, culturais, políticos e econômicos são cada vez mais “extendidos” em todo o mundo, adquirindo

um sentido significativo e não apenas definido e compreendido a partir de uma lógica estritamente territorial (MCGREW, 2008).

A noção de des/territorialização auxilia na problematização da circulação de sentido no mundo, mas esse processo pode ter percepções diferentes, inclusive opostas. A corrente teórica do Imperialismo Cultural, por exemplo, compreende a des/territorialização como algo problemático, inserido em uma geometria de poder na qual o ocidente impõe um modo de vida.

A perspectiva antropológica vê o processo de globalização como algo muito mais complexo para ser pensado meramente como um caso de ocidentalização. Ela não é vista simplesmente como uma demolidora das culturas dos países da periferia e criadora de um mundo homogêneo. Já no campo das Relações Internacionais, a globalização também é compreendida como um processo que envolve muito mais do que interdependência entre os estados. Ela pode ser definida como:

A historical process involving a fundamental shift or transformation in the spatial scale of human social organization that links distant communities and expands the reach of power relations across regions and continents (MCGREW, 2008, p. 19)

A perspectiva do Imperialismo Cultural acredita que a movimentação cultural segue a direção dos países centrais para a periferia. Essa linha explicativa apresenta duas proposições. A primeira percebe uma homogeneização cultural mundial, ocasionada pela habilidade do capital transnacional, visto como uma dominação dos Estados Unidos e da mídia para distribuir bens culturais por todo o globo.

A partir da II Guerra Mundial, as relações de poder entre os países deslocaram-se profundamente em direção aos Estados Unidos, que se tornaram cada vez mais dominantes, enquanto a hegemonia européia foi diminuindo. Esse novo regime foi possível devido ao seu poder econômico, que é fruto principalmente das ações das corporações transnacionais norte-americanas e da detenção de conhecimentos na área de comunicação, que permitiram aos interesses militares e de negócios monopolizar essa infraestrutura com base eletrônica.

O modelo de radiodifusão e de produtos de mídia foi importado por países da periferia, disponibilizando para as suas populações programas estrangeiros orientados para o consumidor, para a comercialização de uma série de bens de consumo provenientes da cultura norte americana. O mundo, segundo os Imperialistas Culturais, estaria sendo levado a uma monocultura global de consumo.

A segunda visão atribui a sincronização cultural mundial à expansão da cultura ocidental. Ou seja, a globalização impõe muito mais do que o simples modo de ser americano.

In other words, globalization entails the dissemination of all facets of the West's way of being: from musical forms, architecture, and modes of dress to eating habits, languages (specially English), philosophical ideas, and cultural values and dispositions – those concerning, for example, freedom, democracy, gender and sexuality, human rights, religion, science, and technology” (INDA; ROSALDO, 2002, p. 14).

Além da transmissão de uma cultura de consumo de bens, por meio da mídia, há também a incorporação de sistemas éticos, visão de mundo técnico-científica, cultura política, ideias filosóficas e valores relacionados à liberdade, democracia, direitos humanos, gênero, sexualidade etc. Esse processo não teria se desenvolvido somente a partir da II Guerra Mundial. Ele seria, na verdade, uma continuidade do processo histórico de expansão colonial do ocidente entre os séculos XVI e XIX, mantendo o padrão histórico de crescente hegemonia cultural global.

Vendo dessa maneira, a cultura estaria se tornando homogeneizada, desenraizada e o mundo todo estaria se ocidentalizando. Percebe-se que manifestações da cultura ocidental podem ser encontradas em diferentes partes do mundo, como redes de *fast-food* (MacDonald's, Burger King, Starbucks), bebidas (Coca Cola), roupas (Lee, Lewis) e também a manifestação de ideias como democracia, direitos humanos, liberdades individuais etc.

Considerando o debate do Imperialismo cultural, a temática da erradicação do trabalho infantil, trazida aos países pela OIT por meio do IPEC, poderia também ser analisada como um processo de imposição de uma concepção e dos pré-requisitos necessários para o país alcançar algum sucesso na eliminação do trabalho infantil. Isso fica mais evidente considerando que a proposição do programa veio de um organismo das Nações Unidas.

Embora seja o país que decida sobre a implementação ou não do Programa, ao assumi-lo, o governo deve concordar com suas disposições legais e seguir os seus princípios básicos. Hoje, o programa está implantado em 90 países, promovendo uma determinada visão sobre trabalho infantil. Dependendo do processo que se instale em cada país, a tese do Imperialismo Cultural pode ser procedente, caso a implementação do IPEC ocorra de forma impositiva, sem diálogo e participação ou mesmo que seja recebido passivamente, sem questionamentos.

Embora seja uma tese reducionista sobre como se dão os processos de trocas culturais, é necessário lembrar que atores globais, que atuam em diversos países, como destaca Mato

(2005, p.135), estão inseridos em processos de produção social de representações de ideias politicamente significativas, “son procesos de construcción de *sentido*, de creación y circulación de significados, de prácticas de resignificación, en los cuales participan actores *nacionales y globales*”.

Claro que não se pode de antemão enquadrar esse processo de disseminação de ideias na perspectiva do Imperialismo Cultural, pois isso exigiria uma série de estudos de casos empíricos e uma amostra bastante representativa do universo de países. As dificuldades metodológicas para isso são imensas. Contudo, não se pode descartar a discussão do Imperialismo Cultural por completo.

Essas reflexões sobre a cultura no contexto da globalização demonstram que já não é mais possível identificá-la como propriedade de uma localidade ou população. Com o aumento da interconexão global, a cultura foi levada para além dos seus lugares, permitindo mobilidade de produtos e formas culturais e também de sentido.

Uma das mais importantes questões apontadas pela discussão sobre a des/territorialização da cultura é a irradiação de sentido no mundo. Mas, de que maneira isso ocorre? A cultura flui igualmente por todo o mundo? Ou envolve assimetrias? (INDA; ROSALDO, 2002). Entende-se que globalização e suas influências não ocorrem da mesma maneira em todos os lugares. Ela se manifesta com intensidade e ritmo variáveis, em todos os domínios da atividade social. McGrew (2008) destaca que a globalização econômica é muito mais extensa e intensa do que é a globalização cultural ou militar.

Na opinião de Hall (2006, p. 87), a globalização exerce sim um efeito contestador e de deslocamento das identidades nacionais, tornando-as pluralizadas. O que acarreta o surgimento de diferentes possibilidades de identificação. Dessa forma, as identidades se tornam “mais políticas, mais plurais e diversas; menos fixas, unificadas ou trans-históricas”. Essa situação gera uma imprevisibilidade de resultados, pois seus efeitos se mostram contraditórios.

Um exemplo é a busca da “Tradição”, na tentativa de encontrar as raízes para recuperar sentidos e certezas. Outro movimento, chamado de “Tradução”, resigna-se na compreensão de que as identidades estão sujeitas ao processo histórico, político, da representação e da diferença, tornando-se improvável que venham a se tornar unitárias. O conceito de Tradução

descreve aquelas formações de identidade que atravessam e intersectam as fronteiras naturais, compostas por pessoas que foram *dispersadas* para sempre

de sua terra natal. Essas pessoas retêm fortes vínculos com seus lugares de origem e suas tradições, mas sem a ilusão de um retorno ao passado. Elas são obrigadas a negociar com as novas culturas em que vivem, sem simplesmente serem assimiladas por elas e sem perder completamente suas identidades. Elas carregam os traços culturais, das tradições, das linguagens e das histórias particulares pelas quais foram marcadas. A diferença é que elas não são e nunca serão *unificadas* no velho sentido, porque elas são, irrevogavelmente, o produto de várias histórias e culturas interconectadas, pertencente a uma e, ao mesmo tempo, a várias “casas” (e não a uma “casa” particular) (HALL, 2006, p. 88-89).

Essas reflexões de Hall são orientadas pelas análises dos processos migratórios intensos, sendo essas novas formações identitárias contextualizadas no que o autor chama de “novas diásporas”, originadas pelas migrações pós-coloniais. Essa experiência leva as pessoas a aprender a habitar pelo menos duas identidades, a falar duas linguagens culturais, a uma dupla consciência, em um processo de tradução e negociação entre elas. A isso Hall se refere como “culturas híbridas”, um novo tipo de identidade produzido na modernidade tardia, como muitos outros ainda a serem descobertos.

Com relação à proposição de políticas e programas globais, a partir da perspectiva antropológica de des/territorialização trazida por Inda e Rosaldo (1999) e de tradução defendida por Hall (2006), entende-se que o processo de recepção de ideias envolve a participação ativa dos sujeitos na construção de significados e não simplesmente a absorção de ideologias, valores e receitas do modo de fazer política.

As proposições são lidas a partir dos códigos culturais locais, configurando um encontro de visões. Elas são interpretadas, traduzidas e apropriadas de acordo com as condições locais de recepção. Embora essa interpretação dos autores esteja mais relacionada à influência dos meios e produtos de comunicação de massa, ela serve aos propósitos deste estudo de compreensão da relação entre o global e o local no tocante a políticas e programas globais.

É importante salientar que, mesmo havendo uma troca de visões e a uma reinterpretação no âmbito local, os estudos sobre a influência da mídia no comportamento das pessoas e na transmissão de padrões ajudam a compreender que há limites no processo de interpretação, mas ele ocorre de uma forma ou de outra. São as diferentes formas de interpretação que permitem a existência da diferença e, portanto, a ideia de um mundo homogeneizado, como teme o Imperialismo Cultural, não procede.

1.2 GOVERNANÇA GLOBAL

Com o avanço da globalização, cresceu o reconhecimento da existência de problemas transnacionais que exigem uma interferência ou regulação global, como as mudanças climáticas, a proliferação de armas de destruição em massa, a disseminação da AIDS etc. Além disso, há a emergência de um contexto em que hegemonias são questionadas, as fronteiras se dissipam, cidadãos de diferentes países vão às ruas com os mesmos slogans e a preocupação com a ordem mundial é intensificada.

Para lidar com essas questões, surgiram formas transnacionais e globais de elaboração de regras e de regulamentação. Isso levou à expansão da jurisdição de organizações internacionais já estabelecidas, como o FMI e milhares de redes informais de cooperação entre agências governamentais paralelas em diferentes países⁹ (MCGREW, 2008).

Por isso, a discussão sobre governança global tem tido mais destaque no atual contexto mundial. Em um mundo cada vez mais interdependente, a discussão sobre os sentidos de governança é necessária. Para Rosenau (2000), governança não é o mesmo que governo, embora ambos sejam voltados para um sistema de ordenação. As atividades de governo são amparadas por uma autoridade formal e possui o poder de polícia para garantir a implementação de políticas formalmente instituídas. Enquanto que

Governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. Em outras palavras, *governança* é um fenômeno mais amplo do que *governo*; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro de sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas. Portanto, a governança é um sistema de ordenação que depende de sentidos intersubjetivos, mas também de constituições e estatutos formalmente instituídos (ROSENAU, 2000, p. 15/16).

De acordo com O'Brien (2002), a abordagem de governança global desafia as teorias das relações internacionais centradas no Estado e pode ser aplicada a vários contextos. Nesse sentido, governança global parte de dilemas apresentados pelo processo de globalização e de

⁹ Por exemplo, Financial Action Task Force (que reúne peritos governamentais sobre lavagem de dinheiro de diferentes países), Dublin Group (que reúne as agências de repressão às drogas da União Européia, EUA, e outros países) (MCGREW, 2008).

luta pela responsabilização política. Essa corrente busca analisar a interação de atores estatais, civis e corporativos na cena mundial, dando ênfase às questões de justiça. Há um foco nas associações cívicas e corporações, por perceber que a autoridade política está se deslocando do âmbito do Estado:

Some analysts have argued that the increasing influence of the corporation has led to a retreat of the state from governance affairs (Strange 1996) while others have suggested that corporations are increasingly carving out their own sphere of private authority (Cutler, Huafler and Porter 1999). Other scholars have argued that transnational advocacy networks and global social movements are playing an increasingly important role in influencing the norms of governance and contesting the content of global governance (Keck and Sikkink 1998; O'Brien et al 2000) (O'BRIEN, 2002, p. 3).

Compreendendo a globalização como um processo de compressão do espaço-tempo, em um mundo que parece cada vez menor, os locais e os sujeitos do poder podem estar, literalmente, em continentes separados. Por isso, a localização do poder não pode ser concebida apenas por referência aos Estados nacionais ou às circunstâncias locais.

O poder, seja econômico, político, e cultural ou militar, é cada vez mais organizado e exercido à distância. O exercício do poder se insere no processo de desterritorialização, pois, uma vez que temas fundamentais para toda a humanidade adquiriram a característica de “extendidos” e as definições sobre a agenda mundial envolve correlação de forças, o poder também não é mais entendido somente a partir da lógica territorial.

Nesse sentido, McGrew (2008) explica que o conceito de globalização envolve também a ideia de desnacionalização relativa de poder, pois em um sistema mundial cada vez mais interligado, a organização e o exercício do poder ocorre por meio de bases transregionais, transnacionais e transcontinentais. Além disso, muitos outros atores, de organizações internacionais a redes criminosas, também exercem poder dentro de, através de e contra os Estados.

A interdependência mundial gerada pela globalização coloca em xeque a figura do Estado e a necessidade de sua reorganização para lidar com questões que vão além de suas fronteiras. Esse processo parece ter complexificado ainda mais o papel do Estado diante das mudanças no campo da tecnologia, da economia, da cultura e das instituições.

Para Castells (2005), os estados-nação estão tendo dificuldade de lidar com essas transformações e suas decorrências, devido à inadequação e até mesmo à insuficiência das

ferramentas institucionais e organizacionais disponíveis. Para o autor, isso pode levar a uma crise de “governança” e de legitimidade política e a uma aparente diminuição da importância do Estado como referência para os atores sociais, abrindo espaço para que movimentos sociais, organizações da sociedade civil e organizações de caráter comunitário busquem preencher esse vazio deixado pelo Estado.

Outra questão é o lapso que se criou entre o ambiente global onde agendas comuns são definidas e o espaço onde elas devem ser efetivadas, sob o gerenciamento dos Estados-nação, podendo levar a uma “crise de eficiência”, devido à dificuldade de administrar problemas advindos diretamente do âmbito internacional, como tráfico de drogas internacional, aquecimento global e regulação do mercado financeiro. Além disso, alguns autores têm destacado que a teoria do Estado deixou de ser central nas últimas décadas, uma vez que há tendências de procurar no mercado ou na sociedade civil formas de inovação e ação coletivas. (ABERS; KECK, 2008).

A globalização acentuou a desigualdade e a exclusão da política mundial contemporânea. Dentre os principais fatores, três são extremamente relevantes: a) a desigualdade abissal de poder entre os Estados; b) a governança global orientada por uma “Constituição” não escrita, que tende a privilegiar os interesses e a agenda do capitalismo global; e c) a natureza tecnocrática da tomada de decisão global, desde as questões sociais, saúde, até segurança, que tende a não permitir a participação de quem tem contribuição legítima nos resultados.

Esses fatores produzem desigualdades de poder, que revelam as iniquidades de poder entre Norte e Sul. De acordo com McGrew (2008), as políticas globais atuais são políticas globais distorcidas: “distorcidas” porque aqueles Estados e grupos com maiores recursos de poder e acesso a locais-chaves de tomada de decisão global acabam por ter maior controle e influência sobre a agenda e resultados das políticas globais, fazendo com que as políticas globais tenham poucas qualidades democráticas.

Muitos estudiosos oferecem uma definição formal do Estado, inspirados em uma perspectiva weberiana, que enfatizam a sua característica institucional como um conjunto de organizações, com funções relacionadas à definição de regras e ao monopólio do uso legítimo da violência institucionalizada. O ponto fundamental dessa definição está na dominação ou na autoridade do Estado em um determinado território (MIGDAL, 1994).

Poulantzas (1980), em seus estudos, caracteriza o Estado como representante e

organizador dos interesses políticos do bloco no poder, constituído de frações das classes dominantes, pertencentes a diferentes modos de produção. O autor acredita que o Estado desempenha um papel fundamental na reprodução dos modos de produção capitalista. O cumprimento desse papel organizador permite ao Estado manter uma “autonomia relativa” em relação às diferentes frações de classe e seus interesses. Entender o Estado dessa forma possibilita evitar o impasse entre a concepção do Estado como **coisa-instrumento**, no qual ele é um instrumento passivo, manipulado por uma classe e como **sujeito**, com total autonomia, como instância racionalizante da sociedade civil. “Mas o Estado não é pura e simplesmente uma relação, ou a condensação de uma relação; é a condensação *material e específica* de uma relação de forças entre classes e frações de classe” (POULANTZAS, 1980, p. 148). Nesse sentido, entende-se que o Estado não é um bloco monolítico de poder, mas sim um campo estratégico de lutas e do exercício do poder.

Por isso, não é procedente dar-se ênfase apenas às características institucionais do Estado, principalmente na sua capacidade de definir políticas. É preciso observar as reais possibilidades de reformulação e transformação de seus objetivos no jogo de poder em que está inserido. Na opinião de Migdal (1994), isso pode ocorrer quando o Estado entra em contato com diversos grupos sociais e na dinâmica das negociações ocorrem por vezes mudanças nas bases sociais e nos objetivos do Estado.

O Estado não é visto como uma entidade fixa ideologicamente, mas envolta em uma dinâmica relacional. Considerando os processos globais, essa dinâmica se intensifica. “The results of the engagement with (and disengagement from) other social forces may modify the state agenda substantially; indeed, they may alter the very nature of the state” (MIGDAL, 1994, 12).

Embora os Estados dividam a arena global com uma série de outras agências, organizações e corporações transnacionais, estudiosos acreditam que os governos e os Estados ainda continuam como atores importantes e poderosos, permanecendo uma estrutura resistente e atuante no campo econômico, político e social.

Cox (2003) acredita que as influências externas no papel do Estado e na sociedade nacional não ocorrem por uma via de mão única. Sua abordagem neo-gramsciana adota uma perspectiva histórica do Estado, pois leva em consideração o desenvolvimento de variedades de autoridade política que se manifestam em diferentes épocas e lugares e que são formadas por uma série de influências provenientes dos campos econômico, social, cultural, assim como do

âmbito interno e externo. Tudo isso influencia o seu comportamento. “External influences penetrate states not only directly, but also through the domestic society; and forces within domestic societies participate along with states in shaping the external political and economic environment” (COX, 2003, p.33).

Na tentativa de dar conta da amplitude das interrelações globais, a abordagem de governança global é usada principalmente em, pelo menos, dois contextos diferentes. Um vê governança global como uma perspectiva que aspira um alcance universal. O outro é ainda mais extenso, abrangendo todo o sistema de governança, que vai do indivíduo ao planetário.

A governança global, no primeiro sentido, refere-se à criação e manutenção de regras e normas em uma escala multicontinental. No segundo sentido, ela aspira criar mecanismos que poderão influenciar o comportamento de todo o mundo. Por exemplo, as leis comerciais na OMC ou as condições de empréstimo do FMI, como instrumentos para padronizar o comportamento em muitos países diferentes (O’BRIEN, 2002).

No contexto das estruturas de governança global, há também grande demanda por maior participação. Os resultados dessa luta variam entre instituições e arenas políticas. O tema da representação também é um assunto de grande discussão, principalmente com relação à forma de representação dos Estados em estruturas de governos. Um exemplo forte é a discussão sobre a expansão dos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (Organização das Nações Unidas) para incluir Estados mais poderosos e populosos, como o Japão ou Brasil.

Com a globalização das comunicações, grupos da sociedade civil encontraram novas formas de se organizar que ultrapassam fronteiras e de participar da governança de assuntos globais. Hoje, há mais espaço para que a sociedade civil, e não só os governos, seja ouvida em organismos como a ONU e OMC, diferentemente do que ocorria na diplomacia internacional do século XX, em que o diálogo ocorria essencialmente para a busca de consenso entre Estados (HELD; McGREW, 2003).

A abordagem de governança global tende a uma compreensão mais liberal de democracia, dando maior ênfase aos interesses econômicos privados e negligenciando a busca por interesses do cidadão comum:

In looking at the practice of multilevel and global governance in the field of political economy, both structures have exhibited more success at curbing the power of the state over market actors than in building structures for citizens to pursue common goals. Stephen Gill (2000) has labeled this development 'new constitutionalism.' It corresponds to a view of democracy that has been called 'legal' (Held 1996, 253-63) or 'restrictive' (O' Brien 1999). In the

interplay between liberalism and democratic use of state power, it firmly shifts the balance to economic liberty (O'BRIEN, 2002, p. 3).

Há diferentes explicações sobre como funciona o complexo da governança global. De acordo com os neomarxistas, a globalização é um instrumento político para o exercício do domínio global dos Estados Unidos e para a expansão do capitalismo corporativo. Nesse sentido, as estruturas de governança global vêm legitimar esse processo.

Esse processo, segundo essa corrente de pensamento, ocorre com a aparência de um sistema inclusivo, mas que, na verdade, privilegia as questões globais em detrimento das necessidades locais, promovendo um projeto de um mundo liberal em que a democracia liberal, o império internacional da lei e os direitos humanos se tornam normas universais de civilização.

A ideia de boa governança, de democracia e de ajuda humanitária, chamada também de “controle de distúrbios”, é vista como uma tentativa de estabilizar a ordem mundial, enquanto que uma ação global efetiva para diminuir a distância entre ricos e pobres não ganha a magnitude necessária para enfrentar a pobreza no mundo (HELD; MCGREW, 2003).

Outra interpretação, na linha dos globalistas, a partir de uma perspectiva institucionalista, vê condições positivas na dinâmica institucional da governança global para tentar regular as forças da globalização. Nessa ótica, o processo de execução e elaboração de políticas globais implica um sistema de coordenação e cooperação política entre organismos supraestatais, nacionais, transnacionais e até subestatais.

O exemplo apresentado por Held e McGrew, que se aproxima do estudo desta tese refere-se à ajuda humanitária, que requer esforços coordenados, tantos de organismos globais, quanto regionais, nacionais e locais. A governança global não ocorre de forma hierárquica, mas de forma horizontal entre órgãos que operam em diferentes níveis, desde o global até o local, gerando uma globalização da política e das regras.

[...] la configuración del poder y la política difiere de sector a sector y de asunto a asunto, de tal forma que los resultados de las medidas políticas son mucho más el producto de la negociación, de la creación de coaliciones, del consenso y el compromiso, que de la mera imposición por parte de los Estados y las fuerzas políticas con más poder (HELD; MCGREW, 2003, p. 82).

As negociações e busca de consensos entre os Estados, sobre diferentes temas, realizadas no âmbito das relações interestatais têm como um dos espaços de diálogo as Organizações Intergovernamentais, que atuam “estabelecendo, articulando e transmitindo

normas que definem o que é aceitável e legítimo no comportamento dos estados, as organizações internacionais podem ser capazes de moldar práticas dos estados” (ADLER, 1999, p.235).

As Organizações Intergovernamentais Internacionais (OIG)

são ao mesmo tempo atores centrais do sistema internacional, fóruns onde idéias circulam, se legitimam, adquirem raízes e também desaparecem, e mecanismos de cooperação entre Estados e outros atores. As OIGs são atores, uma vez que adquirem relativa autonomia em relação aos Estados-membro, e elaboram políticas e projetos próprios, além de poderem ter personalidade jurídica, de acordo com o direito internacional público (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 23).

Tais organizações desempenham um papel importante na cooperação entre os Estados-membro. Para isso, criam espaços sociais e físicos para que tal cooperação seja debatida e concretizada. Isso requer a montagem de uma burocracia permanente, que pode ajudar no caso de haver a necessidade de uma reação imediata em momentos de crise, além de poder realizar ajuda humanitária, elaborar projetos de assistência técnica e de cooperação científica com outros países (HERZ; HOFFMANN, 2004). Esses espaços são, portanto, importantes na definição, na discussão e na proposição de políticas globais em diversas áreas.

Por conseguinte, a governança global possui diferentes níveis e dimensões, em que diversos atores e agências participam da formulação e direção da política global. Entretanto, essa visão pluralista não desconhece que o sistema tende a favor dos Estados e dos interesses dos mais poderosos. Por isso mesmo, é um espaço cheio de contradições, inclusive entre as corporações.

Aproveitando essa característica, as OIG e a sociedade civil organizada podem ganhar espaço para agendas progressistas. “En este contexto, las agencias supraestatales no están predestinadas a ser instrumentos de la dominación global sino que, según la interpretación institucionalista, tienen el potencial para promover la justicia social global (HELD; MCGREW, 2003, p. 85).

O desenvolvimento de agências e organizações internacionais tem trazido mudanças significativas nos processos de tomada de decisões políticas em nível mundial, pois novas formas de políticas multilaterais foram desenvolvidas. Elas envolvem governos, organizações intergovernamentais, organizações não governamentais internacionais e grupos de pressão transnacionais (HELD *et al*, 1999).

Considerando esse panorama, o tema do trabalho infantil insere-se nesse cenário como um tema articulado em nível global por diversos atores. A OIT é o principal deles, pois traz em sua história a apresentação deste tema, como pauta, desde 1919, quando foi aprovado, na sua primeira reunião, o Convênio n.º 5, que proíbe o trabalho para crianças e adolescentes menores de 14 anos de idade em indústrias.

Outras iniciativas com base na sociedade civil, como a Marcha Global Contra o Trabalho Infantil, também contribuíram para destacar o tema na atualidade. Esse movimento, disseminado por 107 países (VIEIRA, 2009), foi iniciativa de 27 organizações não governamentais (ONG) de todos os continentes, as quais se reuniram em Haia, na Holanda, em fevereiro de 1997. Como aponta Mato (2004), em tempos de globalização, as representações de ideias são produzidas em processos transnacionais, envolvendo tanto atores locais, quanto transnacionais. Esses processos são ricos e envolvem relações de poder, conflitos de interesses e de representação de ideias.

Em grande medida, as agendas dos atores que atuam em âmbito global, além de serem formadas em outros contextos, pautam os atores locais. É importante destacar que, ao se referir a atores que atuam globalmente, não se está falando de atores desterritorializados.

Los actores que solemos llamar *globales*, para enfatizar que el ámbito de sus prácticas es el planeta o parte significativa del mismo, no carecen de vínculos territoriales significativos. Por el contrario, en algunos casos sus formas de interpretar la experiencia social y de intervenir en ella responden de manera directa a las de los gobiernos de algunos países en particular (en general *del Norte*). En otros responden a algunas tendencias sociales específicas en esos mismos países, sean estas las hegemónicas o las contra-hegemónicas en esas sociedades; o en cualquier caso están expuestos de manera directa a los conflictos, tensiones y negociaciones que en esas sociedades se plantean (MATO, 2004, p. 70).

Ou seja, organizações internacionais de cooperação, sejam privadas ou governamentais formam seus discursos, suas agendas nos contextos dos países de onde obtém os recursos necessários para a sua ação. Nos casos de organismos das Nações Unidas, as agendas e discursos são construídos no âmbito das interações de suas burocracias transnacionais e os representantes dos governos. Contudo, de acordo com Mato (2004), há diferentes experiências que compreendem aspectos como a adoção de ideias (seja consciente ou não), a adaptação, o conflito e também a produção conjunta.

As OIG parecem apresentar características comuns, cujos temas “desenvolvimento e segurança” são compartilhados pelo sistema. Contudo, existem diferenças importantes entre

elas. Cada Organização acaba gerando uma subcultura e uma visão que estão relacionadas ao seu tema de ação. Um exemplo é o FMI e o UNDP (PNUD – Programa da ONU para o Desenvolvimento), que adotam visões diferentes sobre o crescimento econômico e sobre o desenvolvimento dos países. Há ainda variações de tamanho institucional, número de funcionários e abrangência (HERZ; HOFFMANN, 2004).

O conjunto de OIG e as organizações não governamentais internacionais (ONGI) estão inseridas em um âmbito maior, que busca garantir um certo nível de governança global. De acordo com Herz e Hoffmann (2004, p. 18), a definição de “normas, regras, leis, procedimentos para a resolução de disputas, ajuda humanitária, a utilização de força militar, programas de assistência ao desenvolvimento, mecanismos para coletar informações são algumas das práticas que produzem a governança global”. Além das OIG, outros atores estão envolvidos no processo de governança global, como grupos de especialistas, corporações, associações profissionais e agências de governos.

Contudo, os céticos não acreditam que a governança global transcenda a geopolítica ou que instituições globais juntamente com uma sociedade civil transnacional tenham algum poder para interferir ou até mesmo determinar a direção de temas mundiais. De acordo com essa corrente, enquanto não houver uma profunda mudança na política dos Estados Unidos ou mesmo um enfrentamento à sua hegemonia, a governança global não terá condições de “domar” a globalização ou alcançar a justiça social.

Para Cox (2003), o sistema estatal continua a ser o meio mais viável para restaurar a legitimidade na governança global. O principal desafio seria envolver os EUA, de forma associativa com outros Estados, em uma comunidade de nações. O que não ocorre hoje, pois, de acordo com o autor, os americanos são portadores de uma convicção de “excepcionalidade”, de que eles não são como os outros Estados. Por isso, Cox acredita que o movimento social tem um papel importante a desempenhar na transformação da opinião pública americana. Ele deve desafiar o sistema de Estados para que se transforme em um mecanismo para atuar coletivamente sobre os problemas relevantes que afetam a condição dos povos do mundo.

Além dos movimentos sociais, as OIG também podem influenciar a legitimação de normas e regras no sistema internacional. Para exercer certo tipo de poder no sistema e se tornarem atores com legitimidade, é necessário que uma OIG seja reconhecida por um grupo importante de atores do sistema internacional. Elas dependem, entretanto, principalmente do reconhecimento dos Estados para alcançar essa legitimidade.

A movimentação de ativistas e organizações em prol de um objetivo comum por meio de Redes Transnacionais busca construir novas relações entre atores de diversas áreas, seja na sociedade civil, entre os Estados, entre organizações internacionais intergovernamentais, entre organizações corporativas, enfim, as redes podem ser constituídas de diferentes formas.

No âmbito dessas redes, interessa destacar as Redes Transnacionais de Advocacy¹⁰, por elas construírem novas ligações entre atores em áreas temáticas como meio ambiente e direitos humanos. Os estudos já desenvolvidos destacam mais as motivações de ativistas, sejam na forma de organizações ou de protagonismo de pessoas. No caso deste trabalho, o protagonista inicial foi a OIT, que, por meio do IPEC, gerou um debate mundial sobre a erradicação do trabalho infantil. Isso não significa que o tema já não estava na pauta de organizações da sociedade civil dos países, mas é fundamental destacar a organização de um debate em nível mundial sobre o tema.

Na opinião de Risse-Kappen (1999), as estruturas nacionais podem determinar a disponibilidade de canais para a atuação de atores transnacionais¹¹ nos sistemas políticos dos países na busca de mudanças políticas, assim como na definição de coalizões com atores locais.

Se o Estado tem um papel preponderante no domínio da estrutura interna, fica mais difícil para os atores transnacionais penetrarem nos sistemas sociais e políticos do país. Contudo, a transposição desse tipo de dificuldade pode gerar um bom impacto político, pois facilitaria a construção de coligações e parcerias com pequenos grupos de atores governamentais. Quanto mais fragmentado o Estado e a sociedade civil melhor organizada, maior facilidade para o acesso de atores transnacionais.

Outro aspecto importante a ser considerado é a hipótese de que estruturas domésticas e de institucionalização internacional podem interagir na determinação da capacidade dos atores transnacionais para realizar mudanças políticas nos países. Por exemplo, no caso de a área que se quer interferir ser regulada por normas internacionais de cooperação, aumenta a possibilidade para a realização de atividades transnacionais dirigidas a mudanças locais.

¹⁰ Sobre Redes Transnacionais de Advocacy consultar KECK, Margaret E. and SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond Borders*.

¹¹ De acordo com Risse-Kappen (1999, p. 10), os atores e coalizões transnacionais podem ser distinguidos de acordo com o grau de sua institucionalização. A fim de qualificar uma coalizão transnacional, a interação tem que ocorrer com regularidade ao longo do tempo. Uma mera “aliança tácita” através das fronteiras nacionais não seria considerada uma coalizão transnacional. Alianças transnacionais operam sob bases tanto de regras explícitas, quanto implícitas baseadas em entendimentos informais, assim como acordos formais. (Tradução livre)

Highly regulated and cooperative structures of international governance tend to legitimize transnational activities and to increase their access to the national polities as well as their ability to form ‘winning coalitions’ for policy change. Transnational relations acting in a highly institutionalized international environment are, therefore, likely to overcome hurdles otherwise posed by state-dominated domestic structures more easily (RISSE-KAPPEN, 1999, p. 07).

Desse modo, estruturas cooperativas de governança global com alto grau de regulação tendem a legitimizar atividades internacionais e a aumentar o acesso a políticas nacionais e às chances de realizar coalizões significativas para a efetivação de mudanças políticas.

Essa discussão sobre relações transnacionais auxilia na problematização sobre de que modo a proposição de um programa de âmbito global como o IPEC pode interagir com as políticas públicas dos países. Seguindo a reflexão de Risse-Kappen (1999), a garantia da implementação do programa dependeria da sua capacidade de persuadir ou se alinhar com atores nacionais tanto da sociedade civil, quanto governamentais.

Outro aspecto importante para a análise é identificar como se deu o processo de discussão e coalizão em torno da implementação do programa e, por fim, da ideia de combate e eliminação do trabalho infantil no Brasil e no Paraguai. O certo é que a implementação do IPEC materializa uma intenção da OIT de influenciar a política social dos países com relação principalmente à eliminação das piores formas de trabalho infantil e da erradicação do trabalho infantil em geral.

Contudo, nem todos os processos de coalizões e relações transnacionais com vias a interferir na política interna de países têm os mesmos efeitos. Por exemplo, nos casos destacados por Risse-Kappen, (1999), em que se buscou adesão dos países às preocupações com o meio ambiente, com valores democráticos e com os direitos humanos, identificou-se efeitos diferentes entre os países, afetando mais uns que outros.

Um exemplo são “comunidades epistêmicas”¹² e Organizações Não Governamentais Internacionais que conseguiram definir a agenda sobre o aquecimento global no Japão e em muitos países da União Europeia, mas não tanto nos Estados Unidos. Essas diferenças de impactos geram um questionamento sobre quais as circunstâncias nacionais e internacionais que permitem às interações transnacionais terem sucesso ou não no alcance de seus objetivos.

¹² Uma comunidade epistêmica é uma rede de profissionais com reconhecida experiência e competência em um domínio específico e autoridade em um conhecimento de interesse político dentro desse domínio (HAAS, 1992, p. 03). (Tradução livre).

Isso, por um lado, faz com que cada caso seja um caso a ser estudado, dificultando generalizações. Por outro, permite o estudo de processos, como eles ocorrem e como são determinados em cada situação.

A tensão existente entre o conceito de soberania e o processo de produção de decisões no âmbito do sistema internacional é um tema delicado, que envolve o próprio processo de tomada de decisões no interior das OIG, pois pode implicar uma interferência externa em assuntos nacionais.

Além disso, as OIG enfrentam uma série de desafios, que vão desde a questão do financiamento de suas ações e a coordenação das ações entre as agências, até a efetividade das tomadas de decisões, uma vez que ainda prevalece o princípio da soberania estatal (HERZ; HOFFMANN, 2004).

É reconhecido que as instituições de governança global carecem de uma coordenação e de um programa político centralizado, como ocorre em um governo nacional. Desse modo o atual sistema não dispõe das características do que normalmente se entende por governo, bastando observar os poucos resultados que a governança global tem alcançado diante da dimensão dos problemas mundiais. Mesmo assim a governança é um espaço de disputa de poder, de riqueza, de conhecimento etc (HELD; MCGREW, 2003).

Para Martens e Hain (2002), as Convenções e Declarações das Nações Unidas são um importante instrumento para alcançar um entendimento maior, por serem válidas em todo o mundo e pela ONU representar um espaço de tomada de decisões que pode, pelo menos parcialmente, focar um debate público “global”.

1.3 POLÍTICAS GLOBAIS

Foi apresentada anteriormente a discussão sobre governança global com a intenção de introduzir a discussão de políticas globais e de localizá-las no âmbito das negociações globais. Apesar dos diferentes sentidos do conceito de governança, segundo Rosenau (2000), há certa tendência à concordância em um aspecto: governança não significa a ausência de governos nacionais, contudo presume-se a ausência de uma autoridade governamental suprema no nível internacional.

De acordo com Held *et al* (1999), o termo “política global” consegue expressar a ideia de ampliação das relações políticas no espaço e no tempo, assim como a extensão do poder político e da atividade política para além das fronteiras do Estado-nação moderno. A perspectiva de política global desafia a concepção tradicional de política e, por consequência, a distinção entre nacional (doméstico) e internacional, entre políticas territoriais e não territoriais.

Essa concepção evidencia, principalmente, a riqueza e a complexidade das interconexões que transcendem os Estados e as sociedades na atual ordem global. Além disso, nos dias de hoje, o termo incorpora outras agendas, como questões ecológicas, econômicas e sociais, para além das tradicionais políticas de segurança e militar.

Global politics directs our attention to the emergence of a fragile **global polity** within which ‘interests are articulated and aggregated, decisions are made, values allocated and policies conducted through international or transnational political processes’ (Ougaard 2004:5). In other words, to how the global order is, or fails to be, governed (McGREW, 2008, p.25).

Para discorrer sobre políticas públicas globais, é importante inicialmente situar o debate no campo das pesquisas sobre o tema, com ênfase nos estudos que procuram identificar os arranjos e processos transnacionais que resultam em políticas públicas. É fundamental também esclarecer que uma das limitações enfrentadas durante a análise da literatura sobre políticas globais foi a existência prevalente de conteúdos voltados para a discussão mais ampla de política no contexto da globalização, embora política pública global seja resultado desse universo.

Há muito material principalmente sobre os processos relacionados às discussões sobre políticas de meio ambiente, de comércio internacional, de direitos autorais, de segurança, dentre outros. Sobre os processos que levam à proposição de políticas globais que revertam em políticas públicas locais a oferta é bem mais restrita.

Encontramos na literatura uma diferenciação importante da língua inglesa para o uso da palavra “política”, que é designada pelo uso dos termos “polity”, “policy” e “politic”, o que não ocorre na língua portuguesa, pois usamos a mesma palavra “política” em diferentes contextos, os quais dão sentido à palavra.

Para a ilustração dessas dimensões tem-se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de ‘polity’ para - denominar as instituições políticas, ‘politics’ para os processos políticos e, por fim, ‘policy’ para os conteúdos da política:

- a dimensão institucional ‘polity’ se refere à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- no quadro da dimensão processual ‘politics’ tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- a dimensão material ‘policy’ refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000, p. 216).

De acordo com Frey (2000), embora essas dimensões possam ser compreendidas separadamente, na prática, elas interagem e se influenciam mutuamente. A dimensão institucional (polity) permite os meios para a efetivação concreta do conteúdo político (policy) gestada nos processos políticos de tomada de decisão que envolve conflito e consenso (politic). A interdependência entre as dimensões “politics” e “policy” é muito estreita, pois as relações de poder e disputas políticas interferem nos programas e projetos a serem definidos e implementados.

O processo não é linear, como pode parecer, pois não há um consenso entre os estudiosos de política sobre de que maneira diferentes fatores “globais” e “locais” interagem para produzir políticas públicas e seus resultados. Há duas vertentes principais de análise: uma centrada no Estado, ou Estadocêntrica, e outra de perspectiva Policêntrica.

A primeira tem como objeto de análise o Estado e considera que políticas públicas são aquelas produzidas por ele, individual ou coletivamente. Sua premissa é de que a política se desenvolve em âmbitos e lógicas separados: o nacional e o internacional.

A política nacional refere-se à competição entre diversos grupos organizados (partidos políticos, grupos da sociedade civil, outros setores do poder, como o judiciário e o legislativo) pela influência na formulação de políticas de Estado. O campo da política internacional é considerado um espaço de interação entre governos, que pode tomar uma variedade de formas, como diplomacia coercitiva, negociações bilaterais e multilaterais, ajustamento recíproco ou unilateral da política. Embora esses dois espaços políticos estejam separados, eles se conectam quase que exclusivamente por meio dos governos.

De acordo com Koenig-Archibugi (2010), a perspectiva Estadocêntrica geralmente é utilizada por analistas de políticas públicas, no âmbito global, em três áreas de pesquisa: comunicação, cooperação e competição.

Na área de comunicação, acredita-se que os formuladores de políticas buscam informações sobre experiências em outros países no processo de desenho ou revisão de políticas em seu país. As várias formas de comunicação e troca de informações podem se diferenciar em termos de intensidade, regularidade, e formalização. Por exemplo, há gestores da administração nacional que obtêm informações por meio de fontes disponíveis publicamente, como publicações impressas e documentos disponíveis na internet, mas pode ter pouco ou nenhum contato com os responsáveis e/ou formuladores de políticas de outros países onde as experiências se originam.

Outra possibilidade é o fluxo de informações por meio de membros de comunidades epistêmicas. Além de repassarem informação, tais membros podem estar diretamente envolvidos no desenho das políticas. Por fim, em um nível mais institucionalizado da comunicação transnacional, estão aferições de desempenho/análise comparativa (*benchmarking*) feitas por pares. Os estudiosos acreditam que conhecer e reunir experiências de outros países é uma maneira racional de aumentar a probabilidade de que as políticas que foram concebidas atinjam os objetivos pretendidos.

A Cooperação é entendida como um compromisso de implementar certas políticas por meio de acordos com outros governos, no contexto global. Koenig-Archibugi (2010) alerta que, embora possa consistir em compromissos recíprocos para harmonizar políticas entre os países, a Cooperação Internacional também pode gerar acordos altamente assimétricos, como a promessa de implementar programas de ajuste estrutural a fim de receber empréstimos do FMI.

Entre as abordagens estadocêntricas à cooperação internacional que realça o papel da interdependência transnacional, a teoria institucional racionalista busca explicar quando e como um Estado coopera com outro para benefício mútuo, apesar da anarquia internacional, isso é, da ausência de um governo supranacional capaz de fazer cumprir acordos na esfera internacional (KOENIG-ARCHIBUGI, 2010).

A ideia de Competição sugere que os Estados criam políticas reguladoras e redistributivas com o objetivo de fortalecer a competitividade das empresas nacionais nos mercados globais e atrair investimentos para o país. Isso pode gerar pressão em outros países para mudar sua política também.

A perspectiva Policêntrica não analisa necessariamente o Estado, mas qualquer organização que seja capaz de produzir governança e de elaborar e implementar política pública (policy). A política é vista como um processo pelo qual atores utilizam todos os seus recursos

de poder ao se envolverem em cooperação, competição ou conflito com outros atores para influenciar a política a partir de seus interesses e valores.

Esse processo não se diferencia muito da visão Estadocêntrica, contudo a perspectiva Policêntrica se preocupa em desvendar as interações conflituosas e cooperativas possíveis no âmbito das políticas (politic) globais. Há um entendimento de que algumas diferenciações políticas importantes atravessam as fronteiras entre os Estados por meio de alianças transnacionais.

Koenig-Archibugi (2010) destaca que muitos analistas policêntricos alertam para o equívoco de polarização na escolha entre uma governança estatista ou não estatista. Organizações da sociedade civil, empresas, agências públicas nacionais e organizações intergovernamentais geralmente formam o que tem sido chamado redes de políticas (policy) “multi- intervenientes” (*multistakeholders*), que buscam acordos para alcançar soluções políticas (policy) para setores específicos. A adoção de uma visão policêntrica da política global permite identificar as formas de conflito e cooperação que atravessam as fronteiras dos Estados e geram políticas públicas a serem implementadas em âmbito local.

Existe uma variedade de relações entre atores sociais transnacionais que se organizam em torno de uma ideia ou de um sistema de ideias, produzindo certos tipos específicos de representações sociais. Por exemplo, aqueles que se organizam em torno da ideia de cidadania, participação social, direitos humanos, meio ambiente etc.

De acordo com Mato (2004), a construção de representações sociais em torno de uma ideia politicamente significativa, que leva à adoção de um vocabulário em particular e de certas temáticas, geralmente ocorre por meio de eventos globais ou regionais, que constituem espaços de intercâmbio de experiências e de capacitação, assim como de financiamentos de projetos governamentais e da sociedade civil, produção de publicações, dentre outros. Organizações como UNESCO (Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura) e Banco Mundial são “atores globais”, pois o seu âmbito de ação é mundial. O autor salienta que as representações e as práticas desses atores entram em contato com os diferentes atores locais e nacionais, favorecendo a disseminação das ideias dos primeiros.

Los actores transnacionales y globales, por su propia misión institucional, tienen intereses de difusión de sus propias representaciones de las ideas clave que dan sentido a sus prácticas, trabajan activamente (de maneras más o menos conscientes y/o expresas) en la producción de formas de sentido común en torno de ellas (MATO, 2005, p. 151).

O Estado atualmente se depara com um enorme número de organizações intergovernamentais internacionais, agências internacionais e regimes, que funcionam em diferentes lugares e com alcances espaciais diversos. Além disso, as políticas globais são influenciadas por instituições intergovernamentais, instituições não estatais, como as corporações multinacionais, grupos de pressão transnacional, associações profissionais transnacionais, movimentos sociais etc. Há ainda os atores nacionais, que muitas vezes conseguem projetar-se na arena internacional. Essa concepção de política global desafia a visão Vestefaliana¹³ convencional, baseada no Estado para caracterizar a ordem política global (HELD *et al*, 1999).

Análises do sistema global identificam a ocorrência de uma institucionalização da política global nas últimas cinco décadas, devido a esse aumento de estrutura relativa a acordos multilaterais, de instituições e regimes globais e regionais e de redes transgovernamentais de ação política, de onde provêm as regulações e se intervém em quase todos os aspectos, desde as questões econômicas globais, até à fauna e à flora globais. “Este complejo de gobernanza global que se está desarrollando está muy lejos de ser un gobierno mundial, con suprema autoridad legal y poderes coercitivos, pero es mucho más que un mero sistema de cooperación intergubernamental limitada” (HELD; MCGREW, 2003, p. 74). Nesse sentido, políticas globais pressupõem uma noção ampla da governança global como um elemento importante, no conjunto de mudanças na vida política (HELD *et al*, 1999).

Os governos nacionais estão envolvidos em um conjunto cada vez maior de sistemas multilaterais, regionais e global de governança. Se se tomar como exemplo a participação em cúpulas oficiais, conferências globais e adesão a organismos intergovernamentais constata-se que, enquanto no século XIX ocorriam cerca de duas ou três conferências anuais, organizadas e patrocinadas por organismos intergovernamentais, hoje são realizadas em torno de 4 mil por ano. Dessa forma, aumentam-se as oportunidades e demandas por interação intergovernamental.

Outro exemplo importante desse aumento do processo de interação é o entrelaçamento cada vez maior de regras internacionais com legislações e processos legislativos nacionais

¹³ Segundo Robert Cox (2004, p. 309), Vestefália (Westphalian) é um sistema interestatal que foi inaugurado na Europa no século 17 e se espalhou por todo o mundo durante o período de dominação européia. O Estado soberano, embora enfraquecido, continua a ser uma estrutura resistente. A soberania tem um duplo aspecto. Um aspecto é a autonomia de cada Estado soberano na sociedade das nações. O outro é a autoridade de cada Estado dentro de seu próprio território e população. Ambos os aspectos são protegidos pelo respeito ao princípio da não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados. Os princípios que regem o mundo de Vestefália são pluralismo e uma busca contínua de consenso. (Tradução livre)

(HELD *et al*, 1999). O Brasil apresenta muitos exemplos desse entrelaçamento legislativo, como se pode verificar particularmente no processo que resultou nos artigos 227 e 228 da Constituição Federal de 1988.

Esses dois artigos incluíram na lei maior do país o princípio da prioridade absoluta às crianças, que vinha sendo discutido nas Nações Unidas e que foi adotado como fundamento da Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Assembléia Geral da ONU em 1989. O Brasil, que vinha participando desse debate, antecipou-se e incluiu seu conteúdo na legislação nacional, mesmo antes de sua aprovação na ONU.

Outro exemplo é a ratificação pelo Brasil, em 2001, da Convenção 138 da OIT (de 1973), que define a idade mínima para ingresso no trabalho. O Brasil já havia aprovado em 1990 uma legislação específica sobre o tema, o Estatuto da Criança e do Adolescente. Mesmo assim, por influência do debate internacional e como resultado de uma reforma no sistema previdenciário, a Emenda Constitucional nº. 20, de 1998, determinou a idade de 16 anos para ingresso no trabalho. Nesse caso, houve uma adequação legislativa a uma discussão que já vinha ocorrendo no âmbito internacional e da qual o governo brasileiro participava, assim como grupos da sociedade civil organizada que defendiam os direitos das crianças e dos adolescentes.

No caso do Paraguai, os artigos 137 e 141 da Constituição Nacional definem que a ratificação de um tratado ou de uma convenção internacional deve ser consumada por meio de uma lei nacional, submentendo outras disposições legais, como leis e normas jurídicas à adequação às normas internacionais ratificadas. Para ilustrar, a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança foi ratificada pelo Paraguai de acordo com a Lei nº 57 de 1990. O mesmo se deu com a Convenção 138, que foi ratificada por meio da Lei nº 2332, de 27 de novembro de 2003 e com a Convenção 182 pela Lei nº 1657, de 10 de janeiro de 2001 (SPRANDEL; ANTÃO; AKIO, 2007).

A definição de políticas públicas globais, no contexto das políticas globais, como já assinalado anteriormente, insere-se no complexo de governança global que está em crescente evolução, refletindo o processo de aceleração das interações globais e, por conseguinte, da compressão do espaço-tempo. Tal complexo envolve uma multiplicidade de estruturas formais e informais de coordenação política entre os governos, entre as agências intergovernamentais e redes transnacionais concebidas para realizar fins comuns, definidos coletivamente para a implementação de normas globais.

Um bom exemplo é a aprovação de códigos de trabalho internacional para proteger os trabalhadores (MCGREW, 2008). As Convenções Internacionais 138 e 182 da OIT, que dispõem, respectivamente, sobre a idade mínima para ingresso no trabalho e a eliminação das piores formas de trabalho infantil, são produtos de um complexo político envolvendo atores públicos e privados, de sindicatos, associações industriais, grupos humanitários, governos, especialistas em leis e oficiais e especialistas da própria OIT. Na configuração atual de governança global, observa-se a influência cada vez maior de agências não governamentais, ou de organizações privadas na formulação e implementação de políticas públicas globais.

Além de uma diversidade de atores e instituições, as políticas globais também envolvem uma variedade de interesses políticos. Junto aos interesses geopolíticos tradicionais, há questões econômicas, sociais, culturais e ecológicas. Problemas relacionados à poluição, ao tráfico de drogas, ao terrorismo, aos direitos humanos e sociais são cada vez mais tratados como discussão de políticas públicas no âmbito mundial, pois, devido à globalização, transcenderam as fronteiras territoriais e jurisdições políticas. Dessa forma, faz-se necessária uma cooperação internacional para seu enfrentamento.

McGrew (2008) lembra que, no passado, os Estados-Nação resolviam suas diferenças sobre matérias de fronteira, por exemplo, por meio de iniciativas diplomáticas e/ou, ultimamente, o fazem por meios coercitivos. Essa lógica geopolítica parece não ser suficiente, e até mesmo inadequada, para resolver os problemas do mundo.

Envolvidos em um sistema de governança global e regional os Estados buscam de alguma forma manter sua soberania no contexto dos sistemas transnacionais de elaboração de normas, com outras agências e forças sociais. Contudo, essa soberania não é mais tão reivindicada no plano legal como forma de manter o poder supremo no seu território. Ela tornou-se agora um instrumento de barganha.

McGrew (2008) refere-se a isso como “soberania, compartilhada e dividida entre agências de poder público em diferentes níveis, do local ao global¹⁴ (p.28)”. A concepção Westphaliana da soberania está sendo alterada por um novo regime de soberania, pela emergência de uma ordem mundial pós-Westphaliana, no qual o poder público e a autoridade são exercidos de forma compartilhada.

¹⁴ Tradução livre

Os governos nacionais são forçados a se engajar em uma extensa colaboração e cooperação multilateral, embora essa integração possa comprometer sua autonomia, a fim de alcançar seus objetivos domésticos, como políticas públicas mais eficazes para atender as demandas locais. Além disso, cada vez mais, as agências nacionais estão interagindo com suas contrapartes no exterior, como agências intergovernamentais internacionais e organizações não governamentais na administração de assuntos globais comuns.

Essa soberania “negociada”, para discutir e intervir em questões que transcendem fronteiras, reflete um lado das políticas globais sobre o qual se chamou a atenção anteriormente. Refere-se ao desnível de poder entre os Estados, entre o Sul e o Norte, que influencia a capacidade dos Estados menos poderosos de interferir na tomada de decisões no âmbito da governança global, o que, na opinião de McGrew (2008), reduz as qualidades democráticas das políticas globais.

Pode-se afirmar, então, que a proposição de políticas globais que resultam em ações locais está intrinsecamente relacionada aos processos políticos globais, que envolvem uma série de disputas, desde contendidas ideológicas até econômicas. Esse processo pode ser tão desnivelado de poder, quanto cooperativo.

CAPÍTULO II

TRABALHO INFANTIL NO BRASIL E NO PARAGUAI EM PERSPECTIVA COMPARADA

A estimativa do número de crianças e adolescentes trabalhadores no mundo, atualmente, feita pela OIT, é de 168 milhões (11% da população infanto-juvenil). Desses, 85 milhões estão inseridos em trabalhos perigosos. Na América Latina e Caribe em 2012 eram cerca de 12 milhões, sendo que mais de 9 milhões estavam em trabalhos perigosos.

Se comparado com o ano de 2008 (OIT-IPEC, 2013), quando o número alcançava 13,6 milhões, observa-se uma tímida diminuição de 1,6 milhões. Em outras palavras, em 4 anos, houve uma redução de 11,7% no número de crianças e adolescente trabalhadores na América Latina. A ideia de trabalho infantil é definida nas Convenções 138 e 182 da OIT como toda atividade laboral realizada por crianças e adolescentes em idade inferior à estabelecida por lei para a admissão ao emprego e que viole os direitos fundamentais das crianças e adolescentes, seja o trabalho remunerado ou não, feito para o mercado ou não, seja habitual ou esporádico (OIT, 2013)¹⁵.

Según los Convenios y recomendaciones de la OIT, el trabajo infantil incluye a los niños trabajadores por debajo de la edad mínima, a los niños en las peores formas de trabajo infantil –cuando las actividades productivas se definen con referencia a la Frontera de Producción del Sistema de Cuentas Nacionales (FPSCN)– y a los niños en servicios domésticos en el propio hogar no remunerados de carácter peligroso (tareas domésticas peligrosas) – cuando las actividades productivas se definen con referencia a la Frontera General de Producción (FGP), (OIT-IPEC/INE Bolivia, 2010). Esta medición permite dimensionar las implicaciones de las tareas domésticas, que llegan a tener un alto grado de peligrosidad, al igual que las actividades económicas (DGEEC; OIT, 2013, p. 65).

Este capítulo abordará as características gerais do trabalho infantil no Brasil e no Paraguai, a fim de situar o papel do IPEC nos dois países. Para isso serão apresentados os dados estatísticos oficiais sobre o tema, assim como outros dados relacionados aos aspectos socioeconômicos dentro dos quais se insere o fenômeno do trabalho infantil. O propósito é demonstrar que, embora o Paraguai e o Brasil sejam países distintos, eles compartilham de um

¹⁵ III Global Conference on Child Labour. Base Document of the III Global Conference on Child Labour, Brasília, 2013.

mesmo fenômeno, que apresenta, no entanto, características diferenciadas que o torna particular em cada sociedade.

A ratificação, pelos países, das convenções da OIT requer posterior adequação das legislações nacionais aos seus preceitos, como a determinação da idade mínima para ingresso no trabalho (que não pode ser menor do que 15 anos e/ou inferior à conclusão da escolaridade obrigatória¹⁶), o compromisso de definir uma política de prevenção e erradicação do trabalho infantil, com prioridade às piores formas, e elevar progressivamente a idade mínima de admissão ao emprego.

No caso do Brasil, a legislação já proibía o trabalho para crianças e adolescentes menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos, conforme a Emenda Constitucional nº. 20, de 16/12/1998, que alterou o art. 7.º, Inciso XXXIII da Constituição Federal. Aos adolescentes aprendizes e também àqueles na faixa etária entre 16 e 18 anos não é permitida atividade em trabalho noturno, insalubre ou perigoso, ou que afete seu desenvolvimento psíquico, moral ou social, conforme o art. 67 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei 8069/90). Em decorrência da ratificação da Convenção 182, o país instituiu o Decreto nº. 6.481/08, que aprova a lista das piores formas de trabalho infantil proibidas para crianças e adolescentes até os 18 anos (VIEIRA, 2009).

O Paraguai ratificou a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança em 1990, mas as reformas legislativas tiveram início em 2001, com a aprovação do Código de la Niñez y la Adolescencia (Lei 1680/01), que criou o Sistema Nacional de Proteção Integral da Infância e Adolescência, diferentemente do Brasil que aprovou no Congresso Nacional em 13/07/1990 o Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual já trazia os fundamentos da Convenção sobre os Direitos da Criança, e, posteriormente, em setembro do mesmo ano, adotou a própria Convenção.

No Paraguai, a Lei 2332/2003, que ratificou a Convenção 138 da OIT, estabeleceu a idade mínima de 14 anos para admissão no trabalho. Embora o Código del Trabajo, Lei 213/93 já definisse a idade em 14 anos, a Lei 496/95 a alterou para 12 anos, mas com a promulgação do Código de La Niñez e a Lei 2332/2003, essa situação foi remediada.

¹⁶ Interessante observar que a Emenda 59 à Constituição Brasileira, em 2009 estabeleceu a obrigatoriedade da educação dos 4 aos 17 anos. Em uma interpretação mais rigorosa da resolução da OIT o país deveria estabelecer uma idade mínima ao trabalho superior à conclusão da escolaridade obrigatória, que neste caso seria de 18 anos.

A inserção de crianças e adolescentes no mundo do trabalho é um tema que gera muito debate por envolver uma série de fatores que se combinam na configuração do fenômeno. Em outro estudo, afirmou-se que são muitas as causas atribuídas à constituição do trabalho infantil além da situação de pobreza, como a educação pública de baixa qualidade, políticas socioeconômicas débeis, o desconhecimento das famílias sobre os riscos do trabalho infantil e, por fim, uma noção positiva sobre o trabalho, como um instrumento de aprendizagem para o futuro e modelador do caráter.

Em muitos debates sobre o tema e em grande medida na literatura, o fator econômico aparece como o mais determinante (VIEIRA, 2009). Segundo a OIT (2004), diversos estudos confirmam essa relação entre trabalho infantil e renda, a partir da qual crianças e adolescentes pobres, tanto de áreas rurais, quanto urbanas, são inseridas mais cedo e em maior percentual no trabalho.

No Brasil, a Pnad 2007 já havia demonstrado que, na faixa etária de 10 a 15 anos, considerando o nível de riqueza (renda familiar), o índice de trabalho entre os 20% mais ricos era 5,73% e entre os 20% mais pobres a taxa chegou a 13,63%. Embora se observe que à medida que diminui a renda familiar há um aumento do trabalho infantil, isso representa que de alguma maneira o fenômeno está presente em todos os quintis de renda e não apenas nas famílias pobres.

O mesmo ocorre no Paraguai, de acordo com Céspedes (2006), como será visto mais adiante. Embora não haja “dúvidas quanto à influência da situação de pobreza e miséria na configuração do fenômeno, mas como explicar o fato de que a grande maioria das famílias que se encontra nesta mesma situação não lance mão dessa alternativa para a complementação da sua renda?” (VIEIRA, 2009, p. 14), os dados da PNAD 2005 informam que 10% das crianças e adolescentes na faixa etária entre 05 e 15 anos que residem em domicílios com renda de até meio salário mínimo *per capita*, consideradas pobres, são trabalhadoras.

Caracterizar as causas determinantes do trabalho infantil é uma tarefa complexa e difícil de alcançar com exatidão. Pesquisa anterior verificou (VIEIRA, 2009), como já foi dito, que diferentes fatores se articulam na configuração do fenômeno e, por conseguinte, interferem na tomada de decisão da família sobre a inserção ou não do filho ou da filha no trabalho precoce.

Pode-se identificar fatores de ordem econômica, referentes ao mercado de trabalho ou ainda relacionados a questões simbólicas, que orientam as preferências da família e das pessoas que empregam as crianças (CERVINI; BURGER, 1996). Isso significa que os motivos que

levam uma criança ou adolescente a serem inseridos no mercado de trabalho, formal ou informal, variam de acordo com cada família ou grupo de famílias e de regiões.

Lidar com essa variedade é um desafio para as políticas públicas. Esse panorama do fenômeno demonstra a sua complexidade e reforça a pergunta sobre a proposição de um programa global, a partir de uma matriz programática e de um conceito orientador para atuar sobre o fenômeno em diferentes contextos.

A seguir, será apresentado um panorama dos países e da situação do trabalho para situar esses dois contextos, nos quais o programa foi implantado. É necessário esclarecer que os dados sobre o Brasil e o Paraguai que serão apresentados abrangerão a faixa etária de 05 a 17 anos, para garantir mais coerência entre as informações.

2.1 PARAGUAI – PERFIL NACIONAL

A adoção da Convenção dos Direitos da Criança pelo Paraguai, em 1990, se dá em um contexto nacional e internacional importante relacionado às demandas por regimes democráticos e respeito aos direitos humanos. As mudanças ocorridas no campo legal e social na área da infância e adolescência no país estão inseridas nesse contexto. Por isso, é importante que se volte o olhar, mesmo que brevemente, para a sua história política recente, a fim de contextualizar melhor o tema da erradicação do trabalho infantil e a proteção da criança e do adolescente.

A distinção do Paraguai com relação aos países da América Latina é decorrente, principalmente, do seu processo histórico marcado por regimes ditatoriais em maior constância e do envolvimento em guerras¹⁷, que deixaram marcas profundas em sua sociedade, comprometendo gerações futuras (LAMBERTI, 2011).

De tradição agrária, o Paraguai não adotou políticas de substituição de importações entre as décadas de 1950 e 1980, como ocorreu com vários países da região, permanecendo como país exportador de produtos primários (agricultura, pecuária e extrativismo). Outras alternativas econômicas foram adotadas por meio da construção das hidrelétricas binacionais com Argentina e Brasil (Yacyretá e Itaipu respectivamente, entre 1970 e 1980) e também a

¹⁷ Guerra da Tríplice Aliança (entre Paraguai e a Tríplice Aliança formada por Brasil, Argentina e Uruguai) entre dezembro de 1864 a março de 1870; e Guerra do Chaco, envolvendo Paraguai e Bolívia entre 1932 e 1935.

intermediação comercial regional e o comércio fronteiriço com uma forte base de ilegalidade (ROLON, 2011).

Comumente, o Paraguai é lembrado por sua história recente marcada por um longo período de regime autoritário, comandado pelo general Alfredo Strossner, entre 1954 e 1989. Essa história política tem uma característica ambígua, com a ocorrência de longos governos¹⁸ e também de governos efêmeros, que exerceram poder de forma interina diante de circunstâncias e conjunturas políticas.

De acordo com Rolon (2011), os governos interinos eram assumidos por vice-presidentes devido a falecimentos, deposição ou renúncia dos presidentes ou então por escolha do Congresso, o que era mais raro ocorrer. Para se ter ideia, entre os períodos de 1948 e 1954, seis políticos assumiram a presidência e, entre 1870 e 1998, 23 presidentes governaram menos de dois anos, entre os 45 presidentes do período.

Desde o ano de 1947 até 1962, Alfredo Strossner presidiu o Paraguai sob o regime de partido único, o Partido Colorado, cuja situação teve que ser revertida em vista da participação do país no plano Aliança para o Progresso, no qual estavam envolvidos mais 18 países (o Brasil inclusive) da América Latina, sob o comando dos Estados Unidos, o qual injetou a maior parte de capital (MOREIRA, 2012).

O período entre 1962 e 1982 se destaca como o de maior força e fulgência do regime de Strossner. Nessa época, o governo iniciou uma política econômica conhecida como *Crecimiento Hacia Afuera*, financiada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), com objetivo de sair do isolamento internacional em que se encontrava.

Os recursos do FMI destinavam-se a obras de infraestrutura a fim de especializar o país em alguns produtos com mais competitividade no mercado internacional (ROLON, 2011). É importante recordar também que esse foi um período de disseminação de regimes autoritários na América Latina (por ex. Brasil – 1964; Argentina – 1966; Uruguai – 1973). Na opinião de Escolar (*apud* MOREIRA, 2012, p. 312), o sistema político da época pode ser descrito conforme apresentado a seguir:

1. El régimen autoritario – tradicional se estructura sobre la base de la trilogía Partido – Fuerzas Armadas – Gobierno, en donde cada uno de estos llega a concretar un pacto de dominación, sin que los mismos pierdan su autonomía relativa.

¹⁸ José Gaspar de Francia governou de 1813 a 1840; Carlos A. Lopez (1840-1862); Francisco Solano Lopez (1862-1870); Higinio Morinigo (1940-1948); Alfredo Strossner (1954-1989) (ROLON, 2011).

2. En éste trio de dominación, Stroessner es el caudillo militar gobernante, el encargado de impartir las directivas y el principal forjador del proyecto político.
3. El Partido Colocado es el responsable fundamental del funcionamiento del sistema prebendario, como así también del proceso de despolitización.
4. El papel del Ejército no consiste en aparecer en actividades conjuntas con el Partido Colocado, Los jefes militares son los destinatarios principales de los beneficios del sistema prebendario, a través de cuyo mecanismo se los mantiene alejados de la política partidaria.
5. El régimen tradicional paraguayo deja sin embargo un espacio abierto para la intervención de otras fuerzas políticas y sociales.

Além disso, Fernando Masi (*apud* ROLON, 2011, p. 80) compreende que as raízes do regime Stroessner também estão relacionadas com

la incapacidad de las clases dirigentes por resolver problemas coyunturales, y la falta de un proyecto de las mismas; un sistema de exclusión y cooptación a través de la acción de un partido tradicional; y la existencia de un caudillo militar respaldado totalmente por el ejército.

Essas características influenciaram profundamente o modo de fazer política e o sistema político paraguaio. Considerando o período de regimes autoritários nos países vizinhos, Stroessner não teve dificuldades de manter um diálogo mais próximo e também mais próspero para o seu país. De acordo com Moreira (2012), entre 1968 e 1982, o Paraguai viveu um período de extensão das relações externas com os países vizinhos, quando, por exemplo, firmou o Pacto Río de la Plata, juntamente com Brasil, Argentina, Uruguai e Bolívia, que tinha a expectativa de dinamizar a economia de toda a região.

O governo de Stroessner sofreu um golpe militar em 02 de fevereiro de 1989, liderado pelo general Andrés Rodríguez. Terminava a última ditadura da América Latina, motivada principalmente pela luta de poder interna do Partido Colorado entre duas correntes, os tradicionalistas e os militares, culminando com a vitória destes.

Por fim, na opinião de Gauto (2008), embora Stroessner tenha sido deposto, “ficaram os seus tentáculos com o mesmo partido saído das entranhas desta ditadura”. Mesmo com a conquista de algum espaço para as liberdades públicas, o Paraguai viveu dezenove anos de interminável “transição para a democracia”, até as eleições de 2008 com a vitória de Fernando Lugo e saída “temporária” do partido Colorado do poder.

No período de transição, contudo, houve uma piora da situação socioeconômica, mesmo sendo um país com muitos recursos naturais disponíveis, terra, água e energia elétrica. Para Gauto (2008), a ditadura deixou marcas profundas na sociedade paraguaia, que a reprimiram de modo que grande parte do povo não demonstrava iniciativa própria, movendo-se a partir de fora e submetido aos interesses dos chefes partidários. A ditadura destruiu com muita repressão as organizações autônomas, impediu a sociedade de produzir uma consciência crítica e desenvolver espaços de participação para influenciar as instâncias políticas que decidem sobre interesses da sociedade, das pessoas, das famílias e de grupos sociais.

A transição ocorrida no Paraguai se diferencia daquelas ocorridas, por exemplo, no Brasil e na Argentina, principalmente pelo fato de não ter havido uma negociação com os opositores do regime. Segundo Rolon (2011, p.131), “os atores envolvidos basicamente estavam no interior do regime, isto é, na tríade governo-partido-militares”. A abertura se deu em meio a uma conjuntura internacional desfavorável a governos autoritários, que forçava a uma abertura democrática.

É importante destacar, todavia, que a sociedade civil não ficou inerte a todo esse processo. Rodriguez e Arditi (1987) chamam a atenção para as lutas pelo pluralismo político, pela igualdade e a auto-organização, pelo respeito aos direitos humanos e aos direitos sociais da maioria e minorias da população paraguaia.

Os autores mencionam mobilizações para recompor a organização dos trabalhadores, a ocupação de terras por camponeses sem terras, a mobilização das mulheres para garantir igualdade jurídica no novo Código Civil, além das pressões internacionais para a abertura democrática e respeito aos direitos humanos.

Asimismo, son innegables los esfuerzos por recomponer organizaciones desmanteladas, por recuperar las organizaciones sometidas e inoperantes o por crear nuevas organizaciones en los espacios donde éstas no existían previamente. Los ejemplos más recientes son la conformación de movimientos u organizaciones campesinas tales como el Movimiento Campesino Paraguayo (MCP) o la Coordinadora Nacional de Productores Agrícolas (CONAPA), del Movimiento intersindical de Trabajadores (MIT-P), de la Federación de Estudiantes Universitarios del Paraguay (FEUP), de grupos de mujeres, núcleos de trabajadores de la cultura, etc (RODRIGUEZ; ARDITI, 1987, p. 24).

Depois de 61 anos ininterruptos de governo do Partido Colorado, em 2008 foi eleito Fernando Lugo, ex-bispo da igreja católica, a partir de uma aliança, que envolveu diversos setores da chamada Aliança Patriótica para a Mudança (Alianza Patriótica para el Cambio –

APC¹⁹). O descontentamento com o governo colorado de Nicanor Duarte Frutos e com a realidade social e política do Paraguai gerou as condições para a eleição de Lugo. Nos últimos anos do governo de Nicanor, houve um aumento da pobreza, da corrupção e do prebendarismo²⁰; maior incentivo ao agronegócio, afetando negativamente os trabalhadores rurais, além da repressão à organização de setores sociais.

Em junho de 2012, no último ano do mandato de Lugo, seu governo recebeu um golpe fatal orquestrado pelos partidos Colorado e Liberal, tendo seu vice-presidente, Federico Franco, do Partido Liberal, como um dos participantes. O presidente sofreu um processo de *impeachment*, aprovado pelo Congresso paraguaio quase com unanimidade, sob a acusação de ter responsabilidade em um enfrentamento sangrento entre policiais e trabalhadores rurais, ocorrido no dia 15 de junho de 2012, causando a morte de 11 camponeses de um movimento de sem-terras e seis policiais.

Críticos argumentam que o governo de Lugo foi abalado principalmente pela ocorrência, em seu mandato, de ocupações de terras por grupos de camponeses em propriedades rurais pertencentes a colonos “brasiguaios”²¹, localizadas no leste do país. Essa região agrícola é a mais próspera do Paraguai, situada na fronteira com Brasil e Argentina²².

Mesmo com manifestações locais e internacionais contrárias à ação do Congresso e da Justiça, que corroborou o processo de *impeachment*, que foi entendido mesmo como um “golpe”, o vice-presidente assumiu a presidência com mandato tampão até as eleições de abril de 2013, na qual foi eleito novamente um candidato do Partido Colorado.

Devido a esses acontecimentos, o ano de 2012 é considerado por estudiosos e militantes políticos do Paraguai o “ano da ruptura”. Na opinião de Paz (2011, p. 21-22),

¹⁹ Frente integrada pelas seguintes organizações: Partido Liberal Radical Auténtico, Partido Revolucionario Febrerista, Partido Demócrata Cristiano, Partido Democrático Progresista, Partido Movimiento al Socialismo, País Solidario, Partido Encuentro Nacional, Movimiento Resistencia Ciudadana, Movimiento Fuerza Republicana y Bloque Social y Popular (conformado por la Central Nacional de Trabajadores, la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica, el Frente Amplio, el Partido Socialista Comunero y la Coordinadora de Desarrollo Comunitario) (PALAU, Marielle; ORTEGA, Guillermo, 2008, p. 112).

²⁰Prebendarismo é uma expressão usada para caracterizar um sistema no qual as pessoas que detém o poder se valem do mesmo para beneficiar a um familiar, amigo, ou grupos de interesse.

²¹ “Brasiguaios é uma expressão de uso corrente para referir-se àquelas pessoas oriundas do Brasil – em geral da região sul - que estão presentes em extensas áreas do Paraguai na fronteira com o Brasil, dominando econômica e politicamente inúmeras cidades paraguaias. Essa questão, além de Itaipu, tem gerado um sentimento de revolta e há reivindicações por parte de setores ligados à luta pela terra e por reforma agrária no país” (ROLON, 2010, p. 37).

²²<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2012/06/21/fernando-lugo-o-ex-bispo-que-acabou-com-a-heranca-de-stroessner-no-paraguai.htm> 21/06/2012

El quiebre institucional ocurrido en junio partió en dos el año 2012. Lo convirtió en el año de la ruptura. No se trata solo de la interrupción política del mandato de un presidente y su substitución por otro, sino del brutal e inesperado corte de un proceso de construcción democrática que llevaba más de dos décadas. La frágil institucionalidad paraguaya ha recibido un golpe artero que destruyó ciertas certezas y reavivó fantasmas de nuestro pasado más violento. [...] No es, ciertamente, el fin de la democracia política en Paraguay, pero sí la evidencia de que, pese a los progresos, esfuerzos y decepciones ciudadanas que nuestras organizaciones vienen acompañando desde la caída de la dictadura de Stroessner, la institucionalidad conseguida era mucho más frágil de lo que muchos imaginábamos.

De acordo com Ricart (2011), o Paraguai mantém uma das distribuições de renda mais desiguais na América Latina, considerando que apenas 10% da população concentra 39% da renda total do país, enquanto que os 10% mais pobres possuem apenas 0,7%. A população indígena é a mais pobre e excluída. A taxa de analfabetismo nesse segmento é de 51%, sendo que em alguns povos o índice é em torno de 80%. Apenas 2,5% têm acesso à água potável.

Na opinião de grupos de defesa dos direitos humanos, há uma frágil ou mesmo inexistente institucionalidade pública que possa garantir a promoção e proteção dos direitos humanos. Isso está muito relacionado à história de corrupção e impunidade no âmbito do Estado e ao alto índice de pessoas vivendo em situação de pobreza.

O Paraguai está entre os países mais pobres da América do Sul. Possui uma indústria pouco desenvolvida e sua economia está mais centrada na agropecuária. O setor informal é bastante significativo e, apesar do crescimento da exportação de produtos agrícolas ter melhorado o desempenho econômico do país, o desemprego, o subemprego e a pobreza não sofreram reduções.

De acordo com Rolon (2011), sua posição geográfica, como um país mediterrâneo e mesopotâmico, interfere na definição das relações com os países vizinhos mais fortes econômica e politicamente no cone sul, no caso o Brasil e a Argentina. O Paraguai precisa desses países para poder escoar sua produção, uma vez que não tem acesso ao mar. Historicamente essa questão gerou uma relação conhecida como “política pendular”, iniciada no governo Stroessner, no qual ele desenvolveu um relacionamento em que se aproveitou da rivalidade entre esses países para obter benefícios econômicos e políticos e ainda garantir sua soberania. Atualmente, a economia paraguaia consiste em:

Quadro 1 – Composição da economia paraguaia

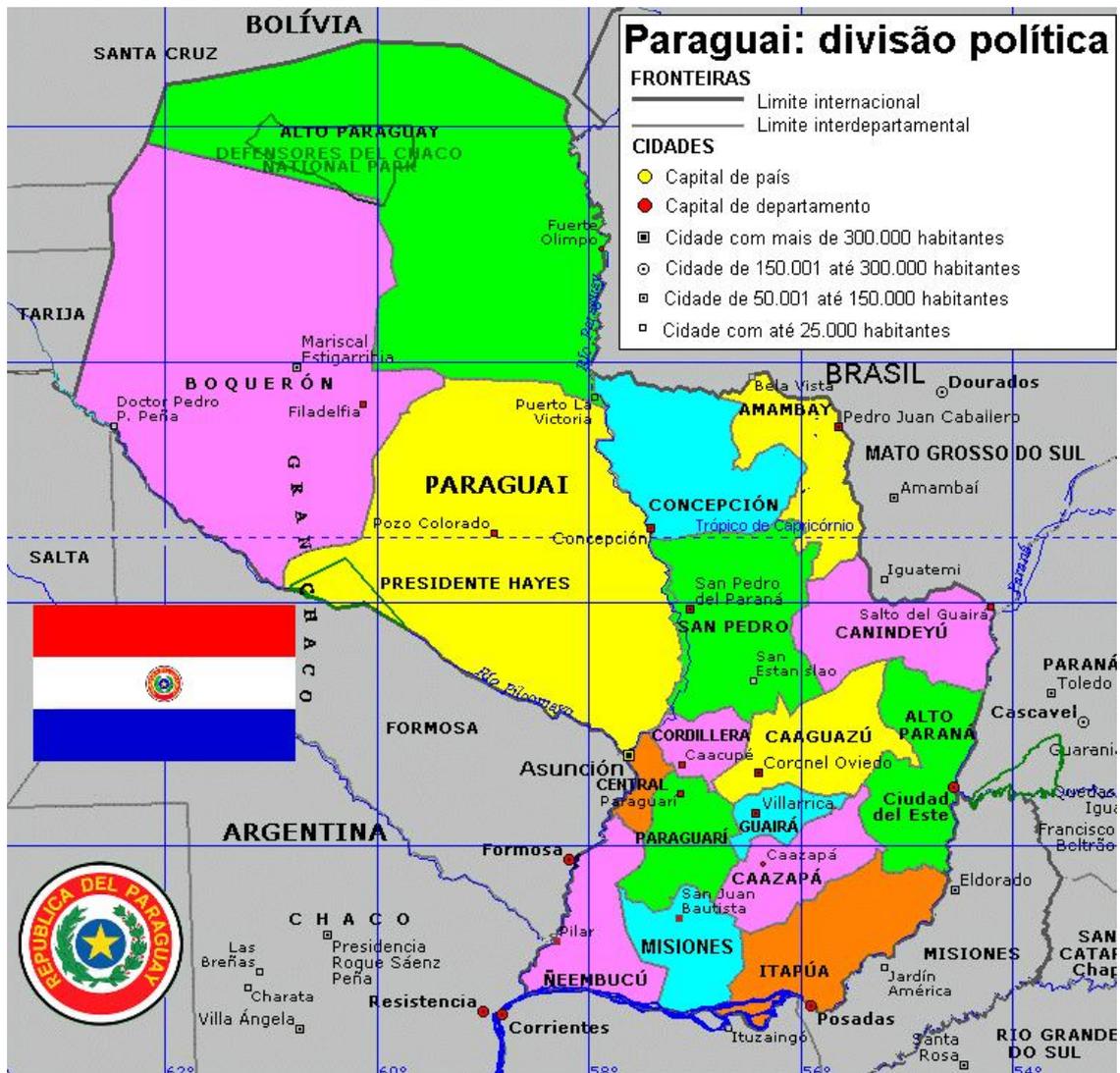
Produtos agrícolas	Soja, algodão em pluma, cana-de-açúcar, mandioca
Pecuária	Bovinos, suínos e aves
Mineração	Calcário, gipsita e petróleo
Indústria	Alimentícia, bebidas, tabaco, madeireira, têxtil Vestuário, couro, petroquímica, gráfica e editorial, metalurgia, produtos minerais não metálicos.

Fonte: Embaixada do Paraguai – 2009 (ROLON, 2011, p. 41)

A partir dos anos setenta, como resultado da construção das grandes obras hidrelétricas de Itaipu e Yacyretá, da abertura da fronteira agrícola e da ampliação da rede de estradas, o Paraguai passa a receber maior investimento de capital estrangeiro e, com isso, desponta um mercado imobiliário especulativo, tornando a compra de terras para uso agrícola um negócio atrativo. Esse fato gerou um modelo de produção baseado em grandes empresas de cultivo extensivo e mecanizado de soja e de outros grãos, consolidando o perfil da economia paraguaia com base, principalmente, na agricultura e na pecuária, responsável por 90% das exportações e por 40% da força de trabalho do país (UNICEF, 2012).

Segundo o censo de 2010, o Paraguai possui **6.381.940** de habitantes, sendo 50,5% homens e 49,5% mulheres. A população em idade produtiva, de 18 a 59 anos, representa 51,4% do total. Mesmo com uma população urbana maior, com percentual de 59%, o contingente de habitantes na área rural ainda é significativo, com 41% da população. Dividido em duas grandes regiões, Oriental (40% do território) e Ocidental (60%) ou Chaco, a maior população do Paraguai está localizada na parte oriental (97,3%). Apenas 2,7% vivem na região de Chaco, que apresenta a densidade populacional de uma pessoa por Km² (DGEEC; OIT, 2013).

Mapa 1 – Divisão política do Paraguai



http://www.ucw-project.org/attachment/Paraguay_trends20110420_151332.pdf Acesso em 09/05/2012

Como pode ser observado no mapa acima, o Paraguai possui 17 departamentos, mas, embora a região Central e Assunção possuam apenas cerca de 1% do território, eles concentram 40,5% da população do país.

A taxa atual de mortalidade é de 5,5 por mil habitantes, enquanto na década de 50 era de 8,8 por mil habitantes, resultado de uma melhora nos sistemas sanitários, educativos, econômicos e sociais e também de um aumento da expectativa de vida das pessoas. Em contrapartida, os índices de pobreza ainda são grandes, com cerca de 2.200.000 pessoas em

situação de pobreza²³, o que representa 34,7% da população. Desse percentual, 19,4% se encontram em situação de extrema pobreza e 15,3% na pobreza não extrema.

Na área rural, a taxa de pobreza é maior que na área urbana, com 48,9%, sendo 32,4% de pobreza extrema. Na cidade, a situação de pobreza atinge 24,7% da população, sendo 10,2% na pobreza extrema. Situação mais preocupante é a que atinge as crianças com menos de 10 anos de idade. Ao todo, 45,4% estão em situação de pobreza. São 1.200.000 crianças vivendo sem ter o acesso adequado a bens e serviços que garantam uma boa qualidade de vida. O estudo da Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos del Paraguay - DGEEC (2013) ressalta que embora a pobreza tenha diminuído os índices ainda são muito desafiadores:

A modo de comprender el contexto actual, es importante resaltar que en la última década, 2000-2010, los niveles de pobreza han variado en torno al 40%, registrándose en 2010 el valor más bajo de pobreza (34,7%). A pesar de la tendencia decreciente desde el 2006, puede observarse que el valor de la pobreza actual se ubica en un nivel apenas inferior al registrado a inicios de la década (36,8% en 2000), aun cuando el país registro un importante crecimiento económico en los últimos años [...] (DGEEC; OIT, 2013, p. 17).

O baixo nível de renda da população dificulta ainda mais a possibilidade de saída da linha de pobreza. O rendimento médio mensal *per capita* é em torno de 893 mil guaranis (208 dólares), com variação entre a área urbana e a área rural (258 e 135 dólares, respectivamente). Os 10% mais pobres alcançam em média uma renda mensal per capita de 100 mil guaranis, ou seja 23 dólares, enquanto que os 10% mais ricos possuem renda média de 850 dólares.

Por fim, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)²⁴ do Paraguai, em 2012, foi de 0,669, ficando em 111º lugar no ranking mundial, à frente apenas da Guiana, em relação aos países da América do Sul. Embora a proposta do IDH seja abordar o desenvolvimento humano a partir de uma perspectiva que leve em conta as pessoas, suas oportunidades e capacidades, o próprio PNUD reconhece que esse índice não esgota todos os componentes necessários para um desenvolvimento humano pleno. Contudo, é possível chamar a atenção para os aspectos relacionados no índice, melhorar a compreensão desses temas e fomentar ações e debates. Nesse sentido, a posição do Paraguai no ranking mundial e sul americano demonstra as dificuldades que o país enfrenta para melhorar a qualidade de vida de sua população.

²³ Possuem renda inferior ao custo de uma cesta básica, calculada para o ano 2010 (DGEEC; OIT, 2013)

²⁴ O IDH é uma medida média das conquistas de desenvolvimento humano básico em um país, utilizado pelo PNUD. Os três pilares que constituem o IDH são saúde, educação e renda.
http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH

2.1.1 TRABALHO INFANTIL NO PARAGUAI

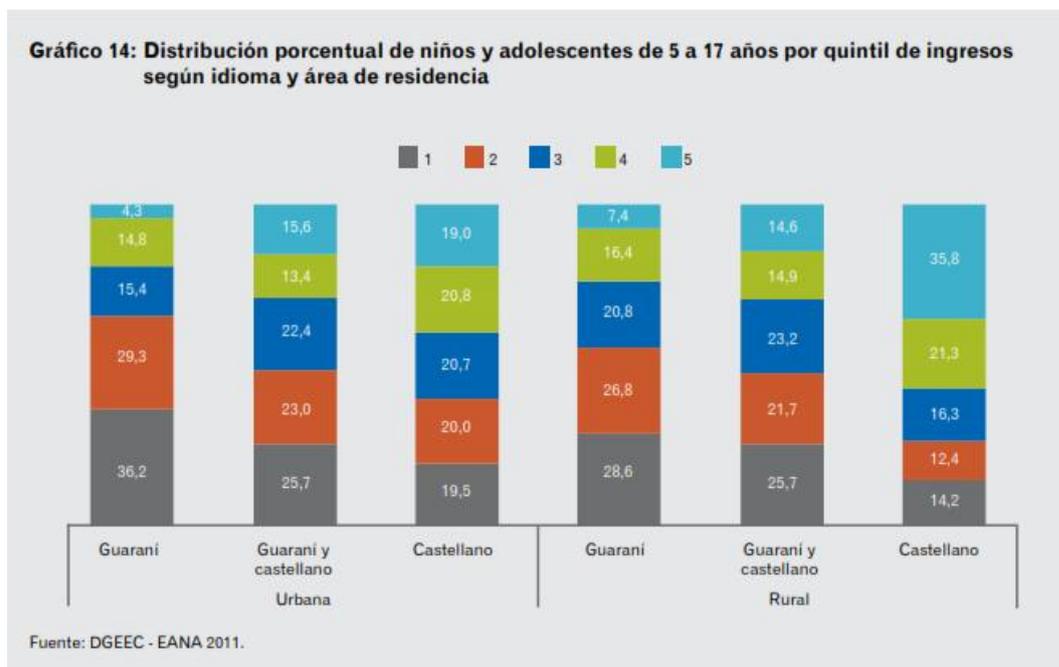
Atualmente, a população de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos no Paraguai é de 1.880.109 (40,8% da população total do país), com uma concentração maior nas áreas urbanas do que nas áreas rurais (55,1% e 44,9% respectivamente). O Paraguai ainda possui um alto índice de população jovem quando comparado a outros países da região (DGEEC; OIT, 2013).

A situação socioeconômica desse segmento requer uma atenção especial, pois quase a metade encontra-se nos quintis mais pobres. Ao todo, 47,5% nos quintis 1 e 2 e apenas 15% no quintil mais rico. Em 2004, a infância economicamente ativa “não pobre” cresceu 6,3% (chegando a 176.278), enquanto que a “pobre não extremo” aumentou 25,1% (atingindo 78.244). O índice das crianças e adolescentes trabalhadores “pobres” cresceu 32,3% (total de 162.555) e o das consideradas em “pobreza extrema”, 39,7% (alcançando 84.311) (CÉSPEDES, 2006). Tais dados demonstram que, quanto maior a pobreza, maior a incidência de trabalho infantil. Contudo, vê-se que o fenômeno está presente em todas as classes, como ocorre também no Brasil, o que sugere que não é algo exclusivo da pobreza e que outros fatores incidem sobre ele.

Uma característica específica do Paraguai é o uso da língua guarani pelas crianças e adolescentes 5 a 17 anos. De acordo com a Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes - EANA 2011, quando é feita a relação entre idioma e área de residência, observa-se que há uma clivagem significativa, pois 65,5% da população urbana que se comunica em guarani vive nos quintis mais pobres e 57,1% localizados na área rural e os que falam castelhano estão nos quintis mais ricos.

O gráfico a seguir permite uma compreensão melhor da distribuição do uso da língua guarani, do guarani-castelhano e só do castelhano. Outro dado significativo refere-se às faltas escolares que é de 29,2% entre as crianças e adolescentes que se expressam em guarani, enquanto que entre aqueles que falam apenas castelhano o índice é de 23,4%.

Gráfico 1 - Distribuição percentual de pessoas de 5 a 17 anos por quintil de renda



(DGEEC; OIT, 2013, p. 51)

Os dados levam a uma associação entre idioma e pobreza. Contudo, não se pode estabelecer uma relação de causa e consequência. O estudo realizado por Céspedes (2006) observa que se trata de uma população em situação de pobreza, cuja cultura se expressa em guarani. Embora o idioma guarani seja predominante, a língua dominante é o castelhano.

En 2004, de la niñez económicamente activa habla *guaraní* el 53,7% de la *no pobre*, el 63,3% de la *pobre no extrema*, el 70,8% de la *pobre* y el 77,7% de la *pobre extrema*: una escalera perfecta. En el uso del *castellano* el 19,2%, el 8,7%, el 8,2% y el 7,7%, respectivamente. La diferencia real se halla entre *no pobreza* y distintos niveles de pobreza (CÉSPEDES, 2006, p.31).

Os dados atuais demonstram que, de cada 10 crianças e adolescentes em geral, na faixa etária entre 05 e 17 anos, 2 falam guarani e castelhano, enquanto que 4 de 10 se comunicam apenas em guarani. Aqueles que falam somente o guarani representam 36,6% do universo de 05 a 17 anos, sendo mais falado pelas crianças e adolescentes do sexo feminino, com 38,8%.

O alto índice dos que se comunicam apenas em guarani pode ser explicado pelo predomínio do idioma na área rural (DGEEC; OIT, 2013). Contudo, é possível identificar um processo que incentiva o uso concomitante dos idiomas guarani e castelhano e desincentiva o uso apenas do guarani. Isso se dá por meio da educação formal e informal, da influência dos meios de comunicação, das exigências do mercado de trabalho e do processo de socialização

das crianças e adolescentes. Há ainda a reflexão de que o uso do guarani como língua principal pode interferir no acesso a possíveis oportunidades de interesse das crianças e adolescentes. O uso do guarani e suas implicações sociais têm explicação no fato do Paraguai ser um país pluriétnico

considerando a las etnias indígenas, pero el bilingüismo con diglosia es hegemónico por razones cuantitativas. La población indígena, según el Censo de 2002, constituye solo el 1,8% de la población nacional. Se trata de diglosia porque existe un idioma dominante, *castellano*, y otro dominado, *guaraní*. A lo cual cabe agregar que el dominado es mayoritario cuantitativamente. Y, en última instancia, dada la desigualdad social y la limitada calidad de la educación, se habla un precario *castellano* y otro también precario *guaraní*, aunque con énfasis diferentes (CÉSPEDES, 2006, p.31).

Os dados caracterizam um quadro socioeconômico e cultural da infância e adolescência que precisam ser observados ao definir políticas públicas para esses segmentos. A situação a que estão sujeitos essas crianças e adolescentes acarreta uma série de vulnerabilidades, que têm impactos no acesso e sucesso na educação, no acesso à saúde e no seu desenvolvimento integral.

A exploração do trabalho infantil não é uma ocorrência isolada da situação que gera a vulnerabilidade social das crianças. Uma ação política deve incidir sobre essas desigualdades para garantir que essas circunstâncias não se perpetuem como um obstáculo para o seu desenvolvimento integral. O fato de uma criança falar guarani ou espanhol e viver em famílias com baixa renda não pode significar um impedimento para o seu desenvolvimento. Enfrentar a exploração do trabalho infantil é atuar sobre essas desigualdades.

Com relação ao trabalho infantil, o conceito adotado no Paraguai define que

no toda actividad económica es considerada como trabajo infantil, este último abarca aquellas tareas nocivas para el pleno desarrollo físico y mental de los niños y adolescentes, en particular aquellas que atentan contra su salud o su desarrollo educativo. En este sentido, existen algunas actividades permitidas para el grupo de 14 a 17 años de edad (DGEEC; OIT, 2013, p. 53).

Esta definição refere-se a:

1. Niños o adolescentes ocupados por debajo de la edad mínima de admisión al empleo, es decir, de menos de 14 años de edad. Para este grupo de edad, el trabajo está prohibido independiente de si este es considerado o no peligroso según su naturaleza o condiciones (Ley 2332/03).
2. Todos los trabajos que ponen en peligro el bienestar físico, mental o moral de toda persona menor de 18 años de edad, ya sea por su propia naturaleza

o por las condiciones en que se realiza. Estas formas de trabajo han sido definidas por el Estado paraguayo como trabajos peligrosos a través del Decreto 4.951/ 2005 del MJT. Este Decreto reglamenta la Ley 1657/2001, identificando 26 actividades.

3. Las peores formas de trabajo infantil (denominadas en el marco de la *Resolución* como Peores Formas de Trabajo Infantil no designadas como trabajo infantil peligroso) que internacionalmente se definen como esclavitud, trata de personas, servidumbre por deudas y otras formas de trabajos forzoso, reclutamiento forzoso de niños para utilizarlos en conflictos armados, prostitución, pornografía y actividades ilícitas (Ley 1657/01) (DGEEC; OIT, 2013, p. 46).

O Paraguai sofreu uma leve redução da incidência do trabalho infantil no período entre 1998 e 2001 (de 24,2% para 21,4%) (CAROSINI, 2004). Já no ano de 2004, houve um incremento de 17,4% na faixa etária de 10 a 17 anos (CÉSPEDES, 2006). De acordo com estudo de Céspedes (2006) realizado em 2004, no Paraguai mais da metade da população de 05 a 17 anos trabalhava, consistindo em 53,2% do total dessa população ou, em números absolutos, 970.310 crianças e adolescentes.

O estudo mais recente realizado sobre a situação do trabalho infantil intitulado “*Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay*” apresenta os resultados da *Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes - EANA 2011*, realizada pela *Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos* (DGEEC), com o apoio do *Programa de Información Estadística y de Seguimiento em Materia de Trabajo Infantil* (SIMPOC) do IPEC (DGEEC; OIT, 2013).

Essa pesquisa apresenta um conceito mais ampliado de trabalho infantil, ao incluir o trabalho doméstico no próprio lar, não remunerado e de caráter perigoso, por isso, é mais abrangente do que aquele definido na fronteira geral de produção (*frontera general de producción*), que se restringe à esfera das atividades econômicas.

A pesquisa da DGEEC (2013) revela que 23,5% do total de crianças e adolescentes entre 05 e 17 anos realizava algum tipo de trabalho, o que em números absolutos significa 436.419. Ela aponta ainda que 2,3% não desempenhavam nenhuma atividade no momento, mas o fizeram nos últimos 12 meses, enquanto que 74,1% não exerceram nenhum tipo de atividade econômica.

Destaca-se que 211.447 com idade entre 05 e 13 anos trabalham, mesmo sendo proibido por lei qualquer tipo de trabalho para essa faixa etária. Ao considerar a área de residência, o percentual de crianças e adolescentes abaixo de 14 anos em situação de trabalho infantil no campo é de 24,9%, enquanto que na área urbana é de 9,3%.

Ao considerar o conceito mais ampliado de trabalho infantil, que inclui tarefas domésticas não remuneradas, consideradas perigosas, no próprio lar, os índices de trabalho na faixa etária de 5 a 17 anos aumentam, chegando a 27,6%, que equivale a 511.971 crianças e adolescentes em situação de trabalho.

De maneira mais detalhada, os dados demonstram que somente 1 em cada 4 crianças ou adolescentes só estuda e 1,2% (22 mil) só trabalha, enquanto que 2,8% somente realiza tarefas domésticas, o que em números absolutos significa em torno de 52 mil pessoas. Outros combinam estudo e tarefas domésticas (45,5%) e 15,8% do total de crianças e adolescentes aliam trabalho, estudo e tarefas domésticas, o que em números absolutos significam 293 mil infantes (DGEEC; OIT, 2013).

Considerando as características gerais do trabalho infantil no Paraguai, destacam-se as principais áreas de ocupação, de acordo com a EANA 2011: a) 49,2% (204.727) das crianças e adolescentes estão inseridos em trabalhos na agricultura, pecuária, caça e pesca; b) 19,2% no comércio, restaurantes e hotéis; c) 16,5% serviços comunitários, sociais e pessoais relacionados ao serviço doméstico em casas de terceiros. Nesse caso, a maioria são meninas (33,3%), sendo somente 8,1% de meninos.

A média de tempo dedicada ao trabalho é de 21,7 horas semanais. A quantidade de horas varia de acordo com o gênero e a idade. Os adolescentes têm uma jornada em média de 23,1 horas e as adolescentes de 18,9 horas. Um percentual de 29,1% das crianças e adolescentes maiores, na faixa etária de 10 a 17 anos, trabalham em média mais de 36 horas semanais, diante de 5,2% daqueles na faixa etária de 10 a 13 anos. Embora a taxa de trabalho infantil seja maior na área rural, identificou-se que, na área urbana, as crianças e adolescentes trabalham mais horas, com uma média de 23,5 horas semanais contra 19,8 horas semanais no campo.

Uma característica importante do fenômeno do trabalho infantil no Paraguai é o trabalho doméstico e o *criadazgo*. No levantamento de 2004, o índice de trabalho doméstico exclusivo era bastante significativo, com índice de 35,5%. É necessário observar, no entanto, que esse levantamento levou em conta os dados da Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que não é especializada em trabalho infantil.

Quadro 2 – Distribuição de pessoas de 5 a 17 anos por tipo de trabalho– Ano 2004

Niñez de 5 a 17 años por tipo de trabajo, 2004

	Total	
	%	Cantidad
No trabaja	46,8%	854.139
Solo trabajo remunerado	6,0%	108.569
Solo trabajo no remunerado	6,1%	110.692
Solo trabajo doméstico	35,5%	648.276
Trabajo remunerado más doméstico	2,1%	39.075
Trabajo no remunerado más doméstico	3,5%	63.698
Total	100%	1.824.449
Trabajo doméstico	41,0%	751.049

Fonte: (CÉSPEDES, 2006, p.36).

Os dados de 2011 revelam que houve uma redução para 12,2% (50.969) no percentual de crianças e adolescentes que realizam trabalhos domésticos em casas de terceiros. Desses, 81,6% são do sexo feminino. Esse fenômeno apresenta um perfil mais urbano do que rural, com 22,5% e 7,2% respectivamente. Com relação ao cumprimento de tarefas domésticas²⁵ na própria casa, o índice é de 6,8% do total de crianças e adolescentes. A carga de trabalho semanal é de mais de 24 horas. É uma atividade com índice pouco maior no campo, com 7,9% contra 6% na área urbana. Nota-se que nessa modalidade os dados se invertem com relação ao trabalho doméstico em casa de terceiros.

Nesse tipo de trabalho, destaca-se o modelo chamado *criadazgo*. Essa modalidade se refere às criadas e criados que realizam trabalho infantil doméstico não remunerado em casa de terceiros e que são geralmente crianças ou adolescentes de origem rural e da periferia, filhos de famílias pobres ou mais pobres que a família acolhedora. Esta promete a possibilidade de estudo, um teto e comida em troca do trabalho doméstico. Pode haver uma relação de consanguinidade, biológica ou de ritual como padrinho, madrinha, afilhado. Esse tipo de trabalho é considerado por especialistas e defensores dos direitos infanto-juvenis como uma herança do passado, que não desapareceu da sociedade paraguaia. Contudo, frequentemente o que é prometido não é cumprido e ocorrem muitos abusos acarretando danos físicos e psicológicos (CÉSPEDES, 2006).

²⁵ As atividades consideradas tarefas domésticas são: compras para a casa, conserto de quaisquer equipamentos da casa, cozinhar, limpar a casa, lavar, varrer, lavar e passar roupas, cuidar dos irmãos, cuidar de pessoas mais velhas ou doentes, carregar água e lenha para uso próprio e outras tarefas da casa (DGEEC; OIT, 2013).

Estima-se que existam atualmente 46.993 crianças e adolescentes nessa situação, o que representa 2,5% do total da população infanto-juvenil (DGEEC; OIT, 2013). Na pesquisa de 2004, a proporção de crianças e adolescentes em situação de *criadazgo* em residências não pobres era de 63% do total e em lares considerados pobres era de 37% do total de criadas/os.

A legislação paraguaia, por meio do Decreto 4951/2005, incluiu na lista das piores formas de trabalho infantil o trabalho doméstico e isso abarca o *criadazgo*, sendo então proibidos para menores de 18 anos. Como pode ser observado, esse é um fenômeno que se estende a todos os estratos sociais, mas predomina nos níveis de maior renda e, de acordo com Céspedes (2006, p.86), pode-se considerá-lo como evidência de “continuidad cultural y de mano de obra muy barata aún en hogares de *pobreza extrema*”.

la vinculación entre la condición de criada o criado y el nivel socioeconómico se presenta claramente al considerar los niveles de pobreza acordes a la estratificación social creada. A menor pobreza de las familias receptoras (*hogares en los cuales residen*), mayor proporción de criadas y criados; o a mayor pobreza de hogares receptores, menor proporción de criadas y criados (CÉSPEDDES, 2006, p.86).

A abordagem desse tema na pesquisa domiciliar de 2004 teve uma característica experimental para realizar a estimativa de *criadazgo*. Ela foi feita com base em um instrumento não especializado em trabalho infantil e suas diversas formas. Assim, os critérios utilizados contemplaram a identificação de pessoas de 5 a 17 anos que: a) realizavam exclusivamente trabalho doméstico; b) relataram ter alguma relação de parentesco com o dono da casa; c) crianças e adolescentes que realizavam as tarefas domésticas por pelo menos 2 horas por semana; e d) não tinham a presença do pai ou da mãe, ou de ambos, na casa.

No levantamento feito pelo DGEEC, EANA 2011 (DGEEC; OIT, 2013), foram adicionadas outras variáveis, além das que foram consideradas na pesquisa de 2004. Foi proposta outra abordagem para medir o fenômeno, com critérios mais específicos e um instrumental exclusivo concebido para medir o trabalho infantil e suas diversas formas. Foram definidos dois indicadores:

- 1) Indicador a partir do trabalho infantil doméstico não remunerado em casas de terceiros (esfera econômica):** esse indicador procura medir o fenômeno no âmbito das atividades econômicas utilizando a categoria de ocupação, ou seja, crianças e

adolescentes inseridos no trabalho infantil doméstico em casas de terceiros que não recebiam remuneração.

- 2) **Indicador de tarefas domésticas no lar e critérios específicos (âmbito não econômico):** nesse cálculo, considera-se "criado" [criadagem] a criança ou adolescente que realiza tarefas domésticas, possui relação de parentesco com o responsável do lar, é afilhado, parente, ou não parente, é familiar dos empregados domésticos, mora no lar sem os pais e dedicam duas horas na realização de tarefas domésticas.

Embora tenha havido um esforço metodológico na EANA 2011 para medir e conhecer melhor aspectos específicos sobre o *criadazgo*, só foi possível realizar uma estimativa do fenômeno, pois há uma tendência dos patrões a não declarar a existência de criados ou criadas nas casas, por motivos sociais e legais. Por isso, é necessário avançar em estudos de caráter qualitativo, a fim de alcançar maior profundidade no conhecimento desse tema (DGEEC; OIT, 2013).

2.1.1.1 EDUCAÇÃO E TRABALHO INFANTIL

A interferência do trabalho na vida escolar é um assunto bastante debatido e amparado em muitas pesquisas. Geralmente as crianças e adolescentes que trabalham estão fora da escola ou apresentam uma defasagem entre idade e série.

O direito à educação está assegurado pela Constituição Nacional do Paraguai, promulgada em 1992, em seu artigo 73²⁶:

Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad. Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la Patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio.
La erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo.

O Código de la Niñez y Adolescencia, Lei 1680/01 confirma este direito em seu artigo 20²⁷:

²⁶ Disponível em: <http://www.constitution.org/cons/paraguay.htm>. Acesso em 24/11/2013

²⁷ Disponível em: http://www.spp.org.py/wp-content/plugins/downloads-anageruploadcodigo_ninez_adolescencia.pdf. Acesso em 24/11/2013

DEL DERECHO A LA EDUCACION

El niño y el adolescente tienen derecho a una educación que les garantice el desarrollo armónico e integral de su persona, y que les prepare para el ejercicio de la ciudadanía.

art. 73 CN; art. 29 CNUDN.

Contudo, embora 91,4% dos meninos e meninas em idade escolar estejam matriculados na escola, quando se observa somente os que são trabalhadores, a frequência escolar cai para 84,4%. Ao desagregar aqueles que não trabalham, a taxa de matrícula escolar alcança 93,4%. Há ainda a diferença entre a área urbana e a área rural, onde se observa que o índice de inserção escolar sobe para 94,1% na cidade e desce para 88,2% no campo. Fica evidente que o sistema educacional ainda não conseguiu absorver toda a demanda e, como será visto mais adiante, essa situação piora à medida que a idade aumenta.

De acordo com o relatório da DGEEC (DGEEC; OIT, 2013), a taxa de analfabetismo no Paraguai está entre as maiores da América Latina, com 5,3%, dado que varia entre a cidade (3,5%) e o campo (8,1%). Na área rural, as mulheres têm o maior índice de analfabetismo e os homens têm uma taxa menor tanto no campo quanto na cidade. A taxa de analfabetismo é considerada pela proporção de pessoas acima de 15 anos que têm menos de 2 anos de estudo.

As iniquidades de gênero também aparecem na relação com a educação, pois há maior proporção de crianças e adolescentes do sexo masculino que somente estudam (29,3%), contra 22,6% das crianças e adolescentes do sexo feminino. Além disso, 3,7% delas realizam também tarefas domésticas diante de 1,8% dos meninos.

Conforme os dados da DGEEC/OIT (2013), à medida que aumenta a idade, diminui a frequência escolar, em especial os adolescentes entre 14 e 17 anos, que apresentam um índice de permanência de 72%. Quando é observada a variável trabalho, 15,6% (65 mil) dos adolescentes trabalhadores entre 14 e 17 anos estão fora da escola, contra 6,6% que não trabalham. Um dado muito significativo é a proporção de crianças e adolescentes do sexo masculino que só estudam diante da proporção do sexo feminino - 29,3% e 22,6%, respectivamente.

A relação trabalho x escola pode ser resumida da seguinte maneira:

- 25,9% de crianças e adolescentes (1 de cada 4) se dedicam integralmente aos estudos;
- 2,8% se dedicam exclusivamente às tarefas domésticas;
- 1,2% só trabalham;

- 45,5% combinam estudo e tarefas domésticas;
- 15,8% combinam estudo, trabalho e tarefas domésticas.

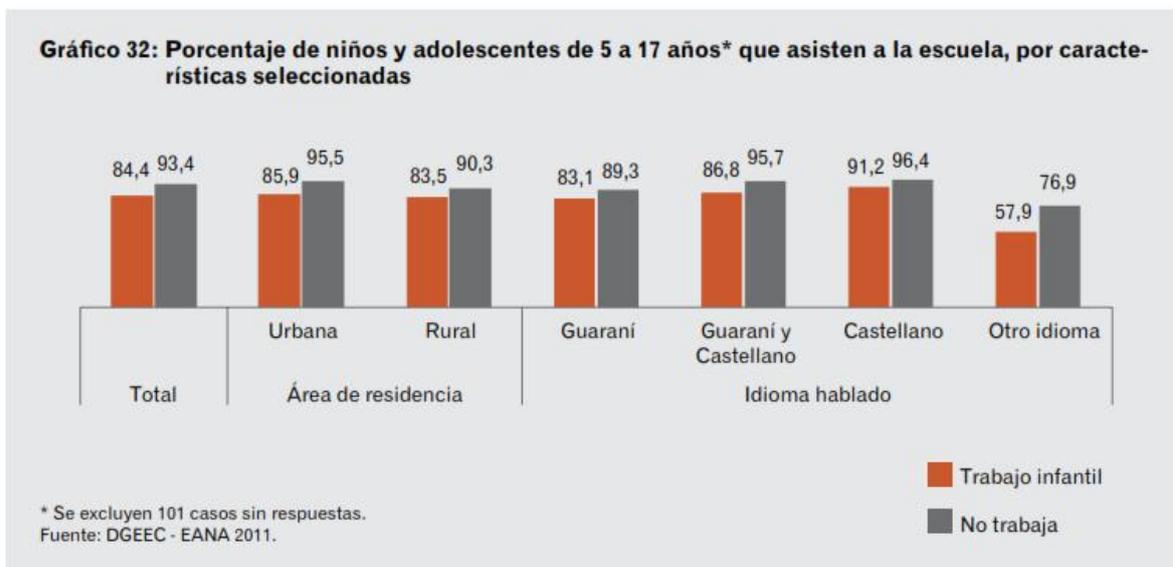
Essa relação trabalho x escola pode ainda ser analisada a partir das causas que a definem: 28,6% apresentaram a dificuldade econômica como o principal motivo para estarem fora da escola e 26,9% a necessidade de trabalhar. Há as crianças e adolescentes que não trabalham e estão fora da escola por motivos relacionados a razões estritamente escolares (39,1%). Por fim, 33,3% apresentaram outras razões.

O estudo da DGEEC; OIT (2013) sugere que viver no campo e possuir situações adversas²⁸ no âmbito familiar pode dificultar o acesso à escola. As probabilidades para o ingresso precoce no mercado de trabalho aumentam de acordo com o incremento da idade, por conta o fato de viver na área rural e ter situação familiar adversa em casa.

É possível identificar também fatores que reduzem as possibilidades de crianças e adolescentes serem inseridas precocemente no mundo trabalho e que estão relacionados à escolaridade, como: a) nível de educação de crianças e adolescentes do sexo masculino (isso pode gerar mais interesse pelos estudos, inclusive da família); b) falar castelhano ou combinar castelhano e guarani, em vez de falar apenas guarani; c) maior nível de escolaridade dos pais; d) presença do pai e da mãe na casa (DGEEC; OIT, 2013).

²⁸ “**Situaciones adversas del hogar:** determinados eventos experimentados en algún momento del tiempo pueden significar que los niños se vean forzados a dejar la escuela y/o empezar a trabajar. En este sentido se analiza si situaciones como inclemencia del tiempo, descenso de precios agrícolas, suba de los precios de la canasta familiar, plagas, incendios forestales, pérdida de empleo de algún miembro, abandono del jefe del hogar y enfermedad o accidente grave experimentadas por los hogares en los últimos 12 meses significaron una disminución o pérdida de ingresos y/o patrimonio” (DGEEC; OIT, 2013, p. 138).

Gráfico 2 – Percentual de pessoas de 5 a 17 anos que frequentam a escola segundo as características selecionadas – Ano 2011



(DGEEC; OIT, 2013, p. 107)

2.1.1.2 SAÚDE E TRABALHO INFANTIL

A discussão sobre os prejuízos do trabalho infantil à saúde de crianças e adolescentes também é muito recorrente, sendo um dos principais argumentos utilizados por especialistas e defensores dos direitos humanos de crianças e adolescentes contra a inserção precoce no mundo do trabalho.

A pesquisa identificou que 42,1% dos envolvidos no trabalho infantil sofreram algum tipo de lesão ou enfermidade em consequência do labor. Foram identificadas reclamações de cansaço e esgotamento (31,7%), dores nas costas ou musculares (16,8%) e febre ou dor de cabeça (15,5%). É importante destacar a situação de 18,9% de crianças e adolescentes que sofreram pelo menos uma lesão ou adoeceram em decorrência das tarefas domésticas em sua própria casa.

Os trabalhadores do sexo feminino são os mais atingidos, com 20,4%, enquanto que do sexo masculino atinge o índice de 17,2%. É também significativo o baixo índice de procura a uma assistência médica em caso de acidente ou doença decorrente do trabalho. O problema é pouco reportado ao sistema de saúde, apenas 14,2%. Esse fato dificulta diagnósticos e conhecimento das graves consequências que o trabalho pode gerar. Nesse sentido, ocorre uma limitação na atuação dos setores da saúde e de proteção das crianças e adolescentes sobre a situação.

Quadro 3 – Percentual de pessoas de 5 a 17 anos em trabalho infantil que apresentaram alguma lesão ou doença em decorrência do trabalho realizado

Cuadro 52: Porcentaje de niños y adolescentes de 5 a 17 años en trabajo infantil que presentaron alguna lesión o enfermedad a consecuencia del trabajo realizado, por características seleccionadas

CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS	TOTAL		NIÑOS		NIÑAS	
	Total	%	Total	%	Total	%
TOTAL						
Total	175.171	42,1	131.063	47,1	44.108	32,0
GRUPOS DE EDAD						
5 a 9 años	25.545	44,2	19.969	48,8	5.576	**
10 a 13 años	55.710	36,3	42.505	42,3	13.204	24,8
14 a 17 años	93.917	45,8	68.589	50,0	25.328	37,4
ÁREA DE RESIDENCIA						
Urbana	61.806	39,6	45.172	45,3	16.634	29,5
Rural	113.365	43,5	85.891	48,0	27.474	33,7

(DGEEC; OIT, 2013, p. 122)

No contingente das crianças e adolescentes que relataram alguma lesão ou doença, destacam-se os que trabalham como agricultores e trabalhador qualificado de culturas extensivas²⁹ com índice de 33,4% (175mil) contra 8,8% que se encontrava em ambiente doméstico.

Além de apresentarem lesões ou adoecerem em decorrência do trabalho, o problema se amplia quando se observa a exposição a fatores de risco no trabalho, que envolvem quase a metade das crianças e adolescentes, com índice de 49,7%. Os riscos à exposição à poeira atingem 26,6%, ao sol, 23,3% e à umidade, frio ou calor alcança 21,2%. Embora os meninos estejam mais expostos aos riscos, a meninas estão mais expostas ao lixo ou resíduos sólidos, ao fogo, gás e ao fumo.

A vulnerabilidade de crianças e adolescentes trabalhadores não se resume às possíveis lesões ou doenças, ou ainda à baixa escolaridade, há também a exposição a diferentes tipos de violência. Foi identificado que 12,6% (52 mil) de meninos e meninas foram vítimas de violência no ambiente de trabalho: 5,9% reclamaram de insultos constantes, 4,1% não receberam seus

²⁹ É a agricultura praticada em grandes extensões de terra, em geral com baixos investimentos em tecnologia e nenhuma especialização, portanto uma baixa produtividade por área. Esta opõe-se à agricultura intensiva. Maioritariamente praticada nos países em desenvolvimento.

Disponível em: <http://jambiente08.blogspot.com.br/2008/12/agricultura-extensiva.html>

pagamentos, 3,8% foram submetidos a gritos constantes, 2,9% foram proibidos de sair (prohíben las salidas) e 1,6% foram privados de comida. A faixa etária mais exposta à violência é a de 5 a 9 anos, com 20,9% e da área urbana com 14,4%, contra 11,5% da área rural.

2.1.1.3. PERCEPÇÕES SOBRE O TRABALHO INFANTIL

Em pesquisa realizada no ano de 2008 (VIEIRA, 2009), identificou-se, por meio da literatura e de entrevistas com famílias, que muitas são as percepções sobre o trabalho que orientam a inserção ou não da criança e do adolescente em atividades produtivas, como a ideia de que o trabalho educa a criança para ser um adulto responsável e a mantém longe de delitos e das ruas; confere autonomia em caso da falta dos pais; ajuda financeiramente as famílias; tem propriedades curativas contra o ócio e o desânimo, dentre outros.

A EANA 2011 (DGEEC; OIT, 2013) procurou identificar as percepções³⁰ dos pais ou responsáveis das crianças e adolescentes ocupadas sobre o trabalho infantil. Observou-se que 83,7% consideram o trabalho importante para aprender a fazer algo para sobreviver e 52,5% entendem que o trabalho ajuda financeiramente a família. Apenas 3 em cada 10 pais ou patrões compreendem o cansaço que o trabalho infantil pode ocasionar. Além de esses dados demonstrarem a tolerância com o trabalho infantil, a pesquisa apurou ainda que 71,2% dos pais ou responsáveis não acreditam que o trabalho toma o tempo do estudo; 76% consideram que não os faz faltar às aulas e 73,4% defendem que o trabalho não prejudica os estudos.

Há um dado muito significativo, que demonstra a força simbólica do trabalho no imaginário dos pais. Embora eles permitam que as crianças e adolescentes trabalhem, 67,9% afirmam que o trabalho infantil é financeiramente dispensável para o lar e que não haveria problemas se fosse interrompido. Apenas 21,5% acreditam que o trabalho infantil é indispensável para a renda familiar, enquanto somente 7,3% afirmaram a importância do trabalho infantil para os negócios da família, alegando que a ausência dos filhos acarretaria a contratação de um funcionário.

³⁰ O termo “percepção” é apresentado neste sub-título e no sub-título 2.2.1.2, conforme utilizado pelas pesquisas de referência, quais sejam: EANA 2011, no Paraguai e a pesquisa de opinião pública feita pelo IBOPE, no Brasil, intitulada “A Percepção do Trabalho Infantil na Sociedade Brasileira – Primeiros resultados da pesquisa de Opinião IBOPE 2004/2006”, de autoria da socióloga Rosa Ribeiro, disponível no portal do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (www.fnpeti.org.br). Então, o termo percepção neste contexto refere-se à noção sobre o trabalho infantil.

Mais interessante ainda são os 3,5% dos pais que acham que as crianças devem apenas trabalhar, enquanto 45,9% pensam que devem apenas estudar. Ainda, 42,4% pensam que as crianças e adolescentes devem aliar trabalho e estudo. Esses dados demonstram que os estudos também são valorizados, quase na mesma proporção que o trabalho.

Quando a pesquisa considera a área de residência, observa-se que 24,8% dos pais ou responsáveis da área urbana acreditam que as crianças e adolescentes trabalham para ter seu próprio dinheiro, 24% pensam que eles trabalham por vontade própria e 22,7% declararam que o trabalho é uma forma de contribuir financeiramente com os gastos da casa. Na área rural, 38,7% dos pais ou responsáveis acreditam que as crianças e adolescentes trabalham para ajudar nas despesas do lar e 30,9% porque querem. Apenas 12,3% acreditam que eles trabalham para ter uma profissão desde cedo (DGEEC; OIT, 2013).

2.1.1.4 PIORES FORMAS DE TRABALHO INFANTIL

Segundo DGEEC (DGEEC; OIT, 2013), as denominadas piores formas de trabalho infantil incluem trabalho infantil perigoso e outras formas de trabalho não referidas como trabalho perigoso. De acordo com a Recomendação 190, da OIT, é considerado trabalho perigoso aquele que, por sua natureza ou pelas condições em que é realizado, possivelmente cause danos à saúde, à segurança e à moral da criança. Por meio do Decreto 4951/2005³¹, o Paraguai definiu 26 atividades como trabalho infantil perigoso.

Os dados apurados pela pesquisa EANA 2011 demonstram que 21,3% das crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil realizam trabalhos perigosos. Os dados apresentam uma predominância no perfil adolescente, masculino e rural. Considerando a natureza do trabalho, estima-se que 1 de cada 3 meninos e meninas trabalha com manipulação de cargas e máquina pesadas ou está em risco devido à ocupação e que 1 de cada 7 está trabalhando em condições desfavoráveis, como trabalho noturno e grandes jornadas.

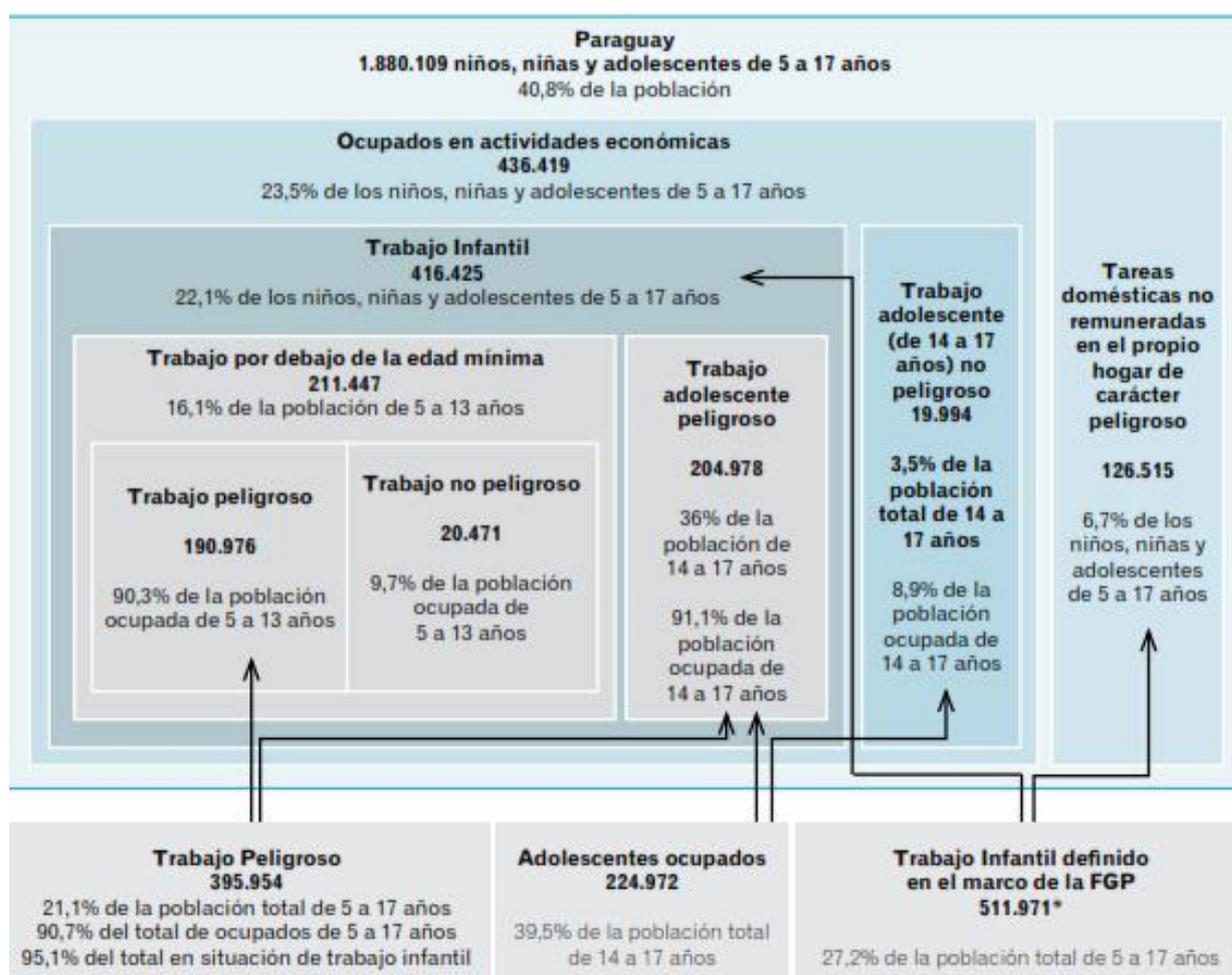
O trabalho infantil doméstico consta na lista de trabalhos perigosos e, por isso, não pode ser exercido por menores de 18 anos, embora o Decreto 4951/05, que aprova a lista de trabalho infantil perigoso, em seu art. 4º, permita o trabalho doméstico a partir de 16 anos sob a condição

³¹ O texto do Decreto 4951/2005 com a lista das atividades encontra-se em anexo

de garantir à/ao adolescente educação, saúde, segurança. Estabelece ainda que os adolescentes devem receber formação profissional adequada e específica ao ramo de atividade. Contudo, a pesquisa EANA 2011 identificou que 1 de cada 8 crianças e adolescentes trabalhadores estão inseridos no trabalho infantil doméstico (12,2%) em casa de terceiros com ou sem remuneração. Quando se leva em conta o trabalho perigoso, esse índice aumenta para 12,9%, o que em números absolutos significa 50.969 meninos e meninas ocupados no trabalho infantil doméstico em casas de terceiros. Na clivagem dos dados por sexo, observa-se que 81,6% são do sexo feminino.

As atividades consideradas perigosas com maior incidência, em ordem decrescente são: operação de máquinas e ferramentas manuais; exposição à poeira, húmus e gases; cuidados de pessoas e pessoas doentes; trabalho doméstico; exposição a ruídos e vibrações.

Abaixo é apresentado um diagrama que resume as classificações utilizadas pela pesquisa EANA 2011 (DGEEC; OIT, 2013, p. 48) e que orientou todo o levantamento e análise dos dados feitos pelos técnicos paraguaios:



2.2 BRASIL – PERFIL NACIONAL

O atual marco legal no âmbito da infância e adolescência no Brasil foi construído no contexto de mudanças políticas acarretadas pelo processo de redemocratização nos anos 80 e início dos anos 90. Entre 1983 e 1985, o país presenciou grandes mobilizações por eleições diretas para presidente da República, promovidas por movimentos sociais, movimentos de trabalhadores e estudantis, forjando a conhecida mobilização pelas Diretas Já. Apesar disso, as eleições livres só vieram a ocorrer em 1989.

De 1964 a 1985, o Brasil viveu sob o regime da ditadura militar e o primeiro Presidente civil, depois de 21 anos, foi eleito por um colégio eleitoral em 1985. Na opinião de O'Donnell (1988), o Brasil viveu uma transição “transada” devido ao processo longo e controlado pelo regime militar, no qual os militares conseguiram manter forte influência política e inflexibilidade institucional, resultando em uma posição ambígua das forças armadas e do regime sobre a instauração de uma democracia, que pareceu apenas uma liberalização. Embora as campanhas por eleições diretas (Diretas Já) tenham dado impulso a um desfecho democrático, não foram suficientes para mudar a forma como a transição se deu.

Pairava na sociedade uma grande indignação contra o regime autoritário que havia cometido atrocidades contra os direitos humanos, reprimido a organização sindical e dos partidos políticos, aprisionado e torturado pessoas que se opuseram ao sistema. Além disso, havia o peso do desaparecimento de presos políticos e o agravamento das desigualdades sociais, que comprometeu o desenvolvimento social, educacional e político de toda uma geração que nasceu sob o regime. Segundo O'Donnell (1988), havia uma expectativa de que a democracia poderia assegurar sociedades mais justas e igualitárias, mesmo sabendo que o seu processo de consolidação poderia levar anos e a um ritmo lento.

Nas décadas de 80 e 90, o Brasil passou por uma série de crises econômicas com inflação superrelevada, comprometendo o valor do salário mínimo. Segundo o IBGE (2013), naquele período, o salário mínimo sofreu uma desvalorização de 46%. Nos anos 2000, houve uma redução da taxa de desocupação, com a inclusão de um número maior de trabalhadores no mercado de trabalho formal.

Em 2003, o Brasil registrou uma taxa média de 12,2% de desemprego, enquanto que no primeiro semestre de 2013 a média foi de 5,75%³². O trabalho na informalidade continua a ser uma forte característica no Brasil. Em 2012, esse contingente abrangeu 43,1% dos trabalhadores. Percebe-se ainda uma forte desigualdade regional. Por um lado, os estados do Pará (região Norte) e do Maranhão (Nordeste) registram 67,5% e 74% de trabalhadores envolvidos na informalidade, respectivamente. Por outro, Santa Catarina (região Sul) e Distrito Federal (Centro-Oeste) apresentam em torno de 26,9% de trabalhadores no setor informal.

O levantamento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2011 (IBGE, 2012b) estimou em 195,2 milhões de habitantes a população brasileira, com uma densidade demográfica de 22,9 hab./km². Observa-se uma desigualdade na ocupação territorial. O estado do Amazonas, que representa 18,4% do total do território nacional, possui densidade demográfica de 2,3 hab./km² e o Distrito Federal, que tem área inferior a 0,1% do total, possui uma densidade demográfica de 462,1 hab./km². A concentração da população brasileira é maior na Região Sudeste, 42% do total, o que representa 82,1 milhões de habitantes. A área urbana possui o maior percentual de habitantes, com 84,4% da população, enquanto que a área rural conta com 15,6% do total, de acordo com o Censo de 2010³³.

Com relação aos grupos etários, a população até 29 anos representava 47,7%, no levantamento de 2012. Em 2002 esse percentual era de 55,4%. O grupo acima de 45 anos chegou a 29,9%, contra 23% em 2002. Essa tendência de envelhecimento da população é reflexo da diminuição da taxa de fecundidade registrada na última década. A estimativa de mortalidade infantil³⁴ em 2012 foi de 15,7 por 1.000 nascidos vivos, percentual ainda considerado alto se comparado aos números do Chile e do México, 7,7 e 13,6 respectivamente (IBGE, 2013).

Outro dado importante é o nível de acesso ao saneamento básico, cujo direito, no Brasil, infelizmente está diretamente relacionado ao nível de renda. Em 2012, 70,3% dos domicílios da área urbana tinham acesso à água, esgoto e coleta de lixo, apresentando um crescimento de apenas 7,3% nos últimos 10 anos.

³² <http://blog.planalto.gov.br/primeiro-semester-de-2013-registra-menor-taxa-de-desemprego>

³³ <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=9&uf=00> – acesso em 11/12/2013

³⁴ A taxa de mortalidade infantil “mede o quociente entre o número de mortes de crianças até 1 ano de idade e o número de nascidos vivos em determinado ano e local” (IBGE, 2013, p. 24).

De acordo com o IBGE (2013), os dados demonstram que as pessoas com renda superior vivem em áreas com a infraestrutura de saneamento já instalada. Em 2012, apenas 51,7% da classe com rendimento de até ½ salário mínimo mensal *per capita* tinha acesso a saneamento básico adequado, contra 83,6% da classe com renda acima de dois salários mínimos *per capita*. Apesar disso, os maiores aumentos percentuais ocorreram onde havia menor acesso a serviços de saneamento, como os domicílios com baixa renda localizados nas regiões Norte e Nordeste.

Com respeito às crianças e adolescentes até 14 anos de idade, em 2012, 47,3% viviam em domicílios nos quais pelo menos um dos serviços de saneamento, seja água, esgoto, ou coleta de lixo, não era adequado, ou seja, ou não havia o abastecimento de água por meio de rede geral e/ou não havia coleta de lixo e/ou o esgotamento sanitário não se dava via rede geral ou fossa séptica ligada à rede coletora. Em 2002, 15,4% das crianças não tinham acesso simultâneo aos serviços de saneamento. Em 2012, esse índice passou para 10,2%. Quando se analisam os dados por região, em 2012, esse índice chega a 22,1% para as crianças da região Norte e a 3,5% das crianças da região Sudeste.

No campo da educação, nos últimos 10 anos, houve uma queda de 3,2% no nível de analfabetismo na faixa etária acima de 15 anos de idade. Em 2002, o índice era de 11,9%, e em 2012 passou para 8,7%. Os homens têm maior incidência de analfabetismo, com taxa de 9%. Entre os de cor preta ou parda esse índice sobe para 11,8%. Para os homens acima de 65 anos, a taxa é de 27,2%. O IBGE (2013) também demonstra que a renda e o local de moradia são dimensões que impactam a taxa de analfabetismo. Entre aqueles que estão situados no quintil de renda mais pobre, o índice é de 15%. Entre os que residem na Região Nordeste, esse indicador chega a 17,4%. Nas áreas rurais, a taxa é de 21,1%.

Na relação com os países vizinhos, o Brasil vem gradativamente aumentando sua importância econômica na América Latina, resultado também do fato de ter atribuído uma importância política cada vez maior à região, principalmente com relação à América do Sul³⁵. Atualmente, o país é considerado a sétima economia mundial e a maior latino-americana.

³⁵ De acordo com Sorj e Fausto (2011, p. 02-03) isso ocorre, dentre outros motivos, “em razão do provável vazão deixado pela perda do peso relativo dos Estados Unidos, a exercer um papel cada vez maior de liderança. [...] Nos últimos dez anos, as relações do Brasil com os outros países da América do Sul tiveram duas características fundamentais. Por um lado, observamos que o discurso oficial dá uma importância cada vez maior à região; também é possível observar um conjunto de inúmeras iniciativas pontuais do governo, algumas de grande expressão política, como a criação da União das Nações Sul-Americanas. Por outro lado, identificamos um aumento da presença de empresas brasileiras nos países vizinhos, com a intensificação dos fluxos comerciais (ainda que, em termos relativos, tenha sido observada uma estabilidade). Tão marcante quanto essas duas características é a ausência de uma estratégia mais clara e ambiciosa do Brasil em relação a seu entorno geográfico imediato”.

A economia brasileira abrange setores da indústria, da agricultura e de serviços e tem alcançado maior visibilidade internacional, principalmente em âmbito regional. Embora em queda gradual, a pobreza e a desigualdade continuam em níveis relativamente altos para um país de renda média. O percentual da população que vivia com menos de um dólar por dia, em 2003, era equivalente a 10,4%. Em 2007, esse contingente caiu para 5,2% (UNSTAT, 2009 *apud* UCW, 2010).

De acordo com a PNAD 2012 (IBGE, 2013), os 10% mais ricos concentram 42% da renda do país, enquanto que os 40% mais pobres mantêm somente 13,3% da renda do país. O percentual de famílias brasileiras que viviam com até ¼ do salário mínimo per capita (cerca de R\$156,00) era de 6,4%. Entre os que recebiam entre ¼ e ½ salário mínimo por pessoa (em torno de R\$156,00 a R\$311,00), essa taxa era de 14,6%.

Considerando a questão racial, a PNAD 2012 identificou que entre o 1% mais rico da população 81,6% são brancos e 16,2% são pretos ou pardos. É importante lembrar que a população negra e parda representa 53% do total. Além disso, o Brasil encontra-se na 85ª colocação no Índice de Desenvolvimento Humano, com IDH de 0,730, ficando atrás de países como Chile (40º. – IDH 0,819), Argentina (45º. – IDH 0,811) e México (61º. – IDH 0,775) (PNUD, 2013).

2.2.1 TRABALHO INFANTIL NO BRASIL

O conceito oficial de trabalho infantil adotado no Brasil refere-se

às atividades econômicas e/ou atividades de sobrevivência, com ou sem finalidade de lucro, remuneradas ou não, realizadas por crianças ou adolescentes em idade inferior a 16 (dezesseis) anos, ressalvada a condição de aprendiz a partir dos 14 (quatorze) anos, independentemente da sua condição ocupacional. Para efeitos de proteção ao adolescente trabalhador, será considerado todo trabalho desempenhado por pessoa com idade entre 16 e 18 anos e, na condição de aprendiz, de 14 a 18 anos, conforme definido pela Emenda Constitucional no. 20, de 15 de dezembro de 1998 (BRASIL, 2011, p. 04).

Todas as ações voltadas para esse tema, sejam do governo ou da sociedade civil, devem considerar esse conceito em seu trabalho. Essa definição foi formulada pela Comissão Nacional

de Erradicação do Trabalho Infantil - Conaeti³⁶, instância pública responsável por elaborar e acompanhar a execução do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, que está vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Sua composição envolve órgãos do governo, de trabalhadores, empregadores e entidades da sociedade civil e a colaboração da OIT e do Unicef.

Ao se comparar os conceitos de trabalho infantil no Brasil e no Paraguai, pode-se observar que apesar do IPEC/OIT ter favorecido a circulação de ideias, conceitos e de experiências, o conceito de trabalho infantil adotados pelos dois países guarda suas especificidades. Essa questão será abordada mais detidamente nos Capítulos III e IV.

Tomando como base a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio, realizada pelo IBGE no ano de 2012, observa-se que a população de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade é de 42.139.454. Nesse universo, encontra-se 3.517.540 de crianças e adolescentes que trabalham, 156 mil a menos que em 2011.

O nível da ocupação (proporção de ocupados nessa faixa etária) foi de 8,3% em 2012, diante de 8,6% em 2011. Em maior detalhe, os dados da PNAD 2012 (IBGE, 2013) demonstraram que o índice de ocupação de crianças e adolescentes foi de 2,5% no grupo entre 5 e 13 anos, 13,5% no entre 14 ou 15 anos e 28,6% para a faixa etária de 16 ou 17 anos.

Note-se que, no caso do Paraguai, embora o número absoluto de crianças e adolescentes trabalhadores seja menor (511.971), percentualmente ele alcança 27,6%, o que significa que lá, mais de uma em cada quatro crianças está trabalhando.

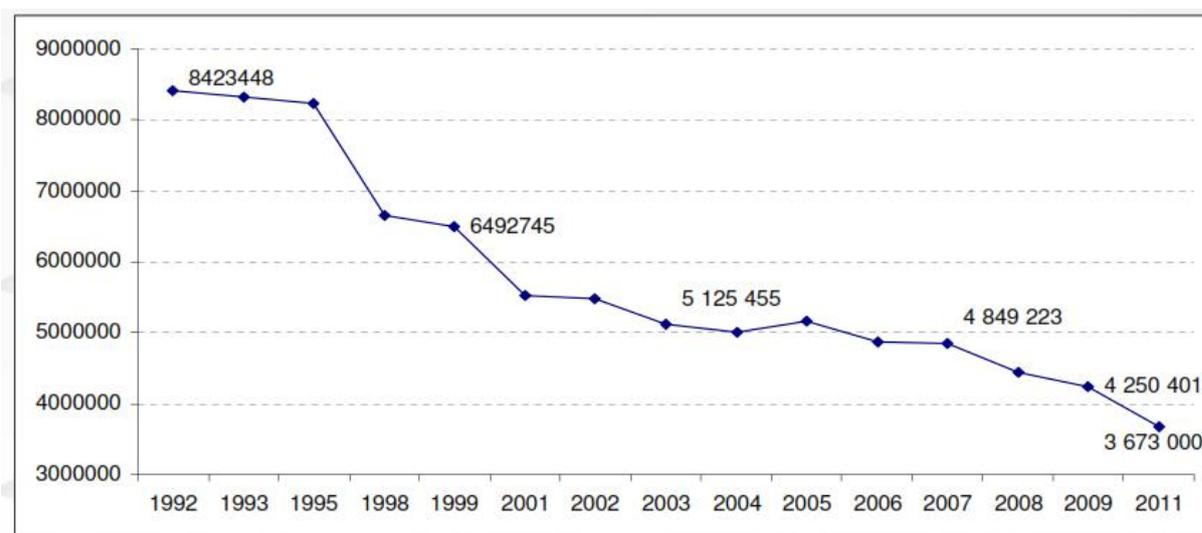
A comparação entre o número de crianças e adolescentes trabalhadores no Brasil e o Paraguai permite colocar em perspectiva os desafios que ambos têm diante de si. Como se pode ver na análise dos dados do Paraguai apresentada anteriormente, os fatores pobreza, escolarização, local de moradia e raça/etnia estão profundamente vinculados ao trabalho infantil. No caso do Brasil, essa mesma vinculação ocorre, revelando desigualdades que corroboram para que a criança e o adolescente sejam explorados no trabalho.

O Brasil apresenta uma redução gradativa do trabalho infantil desde 1992. Quando o IPEC começou a ser implantado no Brasil, havia 8,4 milhões de crianças e adolescentes

³⁶ Sua criação obedece aos dispositivos do art. 1.º da Convenção 138 e do art. 6.º da Convenção 182 da OIT, ratificadas pelo Brasil, que comprometem os países signatários a elaborar uma política nacional de eliminação do trabalho infantil, em especial a erradicação das suas piores formas (VIEIRA, 2009).

trabalhando, registrando uma queda de 56%³⁷ até 2011. Mesmo assim, os números continuam alarmantes.

Gráfico 3 - Regressão do número de crianças e adolescentes entre 05 e 17 anos envolvidos no trabalho infantil



Fonte: OIT – III Conferência Global sobre Trabalho Infantil - a partir de dados da PNAD 2011

As atividades realizadas são muito variadas e, assim como no Paraguai, concentram-se no mercado informal. O setor agrícola é o ramo com maior incidência, envolvendo 18% das crianças e adolescentes ocupadas, como pode ser observado no quadro a seguir.

³⁷ Disponível em: <http://www.oit.org.br/content/novo-estudo-analisa-entraves-ao-combate-ao-trabalho-infantil>. Acesso em 13/11/2013

Quadro 4 - Crianças de 5 a 17 anos Ocupadas na semana de referência, segundo grupamentos ocupacionais do trabalho único ou principal - Brasil 2012

Grupamento Ocupacional	Total	%
Total geral	3.517.540	100,0
Trabalhadores agrícolas	633.352	18,0
Vendedores e demonstradores em lojas ou mercados	365.096	10,4
Trabalhadores na pecuária	242.576	6,9
Ajudantes de obras civis	176.264	5,0
Escriturários em geral, agentes, assistentes e auxiliares administrativos	166.474	4,7
Garçons, barmen e copeiros	138.644	3,9
Atendentes de creche e acompanhantes de idosos	134.615	3,8
Trabalhadores dos serviços domésticos em geral	132.882	3,8
Mecânicos de manutenção de veículos automotores	99.272	2,8
Trabalhadores na agropecuária em geral	93.128	2,6
Outros trabalhadores dos serviços	73.200	2,1
Recepcionistas	58.760	1,7
Vendedores ambulantes	58.674	1,7
Entregadores externos (exceto carteiros)	55.437	1,6
Trabalhadores nos serviços de higiene e embelezamento	54.760	1,6
Trabalhadores de embalagem e de etiquetagem	54.598	1,6
Cozinheiros	50.293	1,4
Caixas e bilheteiros (exceto caixas de banco)	48.988	1,4
Trabalhadores de cargas e descargas de mercadorias	40.003	1,1
Operadores de máquinas de costura de roupas	39.661	1,1
Pescadores e caçadores	37.664	1,1
Extrativistas florestais	30.633	0,9
Almoxarifes e armazenistas	29.084	0,8
Repositores e remarcadores do comércio	27.817	0,8
Outras Ocupações	675.665	19,2

Fonte: IBGE - Pnad 2012

*Quadro elaborado por Vanessa Nespoli

O trabalho infantil doméstico também é significativo no Brasil. De acordo com o FNPETI (2013), dos 3,7 milhões de crianças e adolescentes envolvidos em alguma ocupação em 2011, 258 mil (7%) encontravam-se nos serviços domésticos. No universo de 6,7 milhões de trabalhadores domésticos, 3,95% eram crianças e adolescentes. Esse tipo de trabalho consta na lista das piores formas de trabalho infantil e, por isso, é proibido para pessoas até os 17 anos.

Assim como foi visto no caso do Paraguai, há um predomínio das meninas nessa ocupação. Em 2011, do total de crianças e adolescentes envolvidos nos serviços domésticos, 93,7% eram meninas. Com relação aos afazeres domésticos³⁸, na semana da referência da PNAD 2012, em torno de 39,7% dos meninos de 10 a 15 anos declararam realizar essas tarefas, enquanto que o índice entre as meninas é de 71,4%. O tempo dedicado foi em média de 12,6 horas semanais para o sexo feminino e 7,9 horas para o sexo masculino (IBGE, 2013), mantendo, ainda, a transmissão de padrões das relações de gênero no Brasil, em que esse tipo de tarefa é designado às mulheres.

Outro dado importante é a diferença regional na distribuição dos trabalhadores infantis domésticos, bem como a ocorrência do aumento do trabalho infantil doméstico em alguns estados e a diminuição em outros. De acordo com o FNPETI (2013), a Região Nordeste apresenta 39,8% (102.668 pessoas), a Sudeste 25,9% (66.663 pessoas), a Norte 13,8% (35.590 pessoas), a Região Sul 13,5% (34.755 pessoas) e a Centro-Oeste apresenta o menor índice, de 7% (18.015 pessoas). Quando se observa a taxa por estado, há um aumento, entre os anos de 2008 e 2011, em unidades do Norte, do Nordeste e do Sudeste, quais sejam: Pará (2008:7,3% - 2011: 8,6%), Alagoas (2008:5% - 2011: 9,5%), Maranhão (2008: 8% - 2011: 9%), Piauí, Rio Grande do Norte (2008: 6% - 2011: 15,1%), Espírito Santo (2008: 3,3% - 2011: 6,3%) e Rio de Janeiro (2008:7,3% - 2011: 10,2%).

Com relação ao rendimento mensal domiciliar *per capita*, a PNAD 2011 estimou em R\$452,00 para a faixa de 5 a 17 anos de trabalhadores. A média de horas trabalhadas na semana de referência foi de 27,4 horas.

A situação de pobreza é um dos fatores que incidem sobre o fenômeno do trabalho infantil, tanto no Brasil, quanto no Paraguai. Os índices são mais altos nos primeiros quintis de rendas mais pobres. De acordo com a tabela abaixo, no Brasil, quando se observam os números absolutos, no 1.º quintil de renda, o mais pobre, há cerca de 1.012.775 de crianças e adolescentes entre 05 e 17 anos ocupados. Esse dado significa 7,5% de um universo de 13.440.025.

No 4.º quintil mais rico, o índice sobe para 11,3% de ocupados, embora o universo de trabalhadores seja menor em números absolutos (627.998). O mesmo acontece no Paraguai,

³⁸ O IBGE (2013, p.249) considera **afazeres domésticos** o “exercício, no domicílio de residência, de tarefas, que não se enquadram no conceito de trabalho, de: a) arrumar ou limpar toda ou parte da moradia; b) cozinhar ou preparar alimentos, passar roupa, lavar roupa ou louça, utilizando, ou não, aparelhos eletrodomésticos para executar estas tarefas para si ou para outro(s) morador(es); c) orientar ou dirigir trabalhadores domésticos na execução das tarefas domésticas; d) cuidar de filhos ou menores moradores; ou e) limpar o quintal ou terreno que circunda a residência”.

como apontou Céspedes (2006). A taxa de crianças e adolescentes ocupadas “não pobres”, cresceu 6,3% em 2004. Esses dados revelam que os dois países possuem uma característica comum na composição do fenômeno do trabalho infantil, que envolve aspectos culturais, que dão sentido ao trabalho.

Quadro 5 - Crianças de 5 a 17 anos de idade por condição de ocupação na semana de referência segundo o Quintil de Renda Domiciliar *per capita* - Brasil 2012

Quintil de Renda	Crianças de 5 a 17 anos de idade por Condição de Ocupação na semana de referência			
	Total geral	Ocupadas	% Ocupadas	Não Ocupadas
Total geral	40.517.815	3.375.993	8,3	37.141.822
1º Quintil	13.440.025	1.012.775	7,5	12.427.250
2º Quintil	10.234.278	767.944	7,5	9.466.334
3º Quintil	7.328.394	699.966	9,6	6.628.428
4º Quintil	5.551.321	627.998	11,3	4.923.323
5º Quintil	3.963.797	267.310	6,7	3.696.487

Fonte: IBGE - Pnad 2012

Nota: Não inclui: pessoas sem declaração de renda; pessoas cuja condição na unidade domiciliar era agregado, pensionista, empregado doméstico e parente do empregado doméstico; domicílios coletivos.

*Quadro elaborado por Vanessa Nespoli

O trabalho infantil apresenta também um forte componente racial nos dois países, embora se expresse de maneira distinta. No caso do Brasil, a identificação pelo IBGE sobre a cor se dá por declaração própria do indivíduo. Assim, a PNAD 2012 mapeou que 54,5% das crianças de 05 a 17 anos que trabalham são da cor/raça pardas e 7% são pretos, de acordo com a tabela a seguir.

No Paraguai, uma das fortes expressões da cultura indígena guarani se dá pelo idioma. No caso das crianças trabalhadoras, as mais pobres falam Guarani. Quanto maior a renda, maior o uso do castelhano. Embora o castelhano seja dominante, a língua predominante é o guarani, mas os estudos levam a crer que o uso exclusivo desta língua pode reduzir o acesso a melhores oportunidades na vida de crianças e adolescentes. São questões que envolvem aspectos culturais, étnico/raciais envoltos de preconceito.

Quadro 6 - Percentual de Crianças de 5 a 17 anos de idade por condição de ocupação na semana de referência segundo Cor/Raça - Brasil 2012

Cor/Raça	% Ocupadas	% Não Ocupadas
Total geral	100,0	100,0
Branca	37,6	41,0
Preta	7,0	6,8
Amarela	0,3	0,3
Parda	54,5	51,6
Indígena	0,7	0,3
Sem declaração	-	0,0

Fonte: IBGE - Pnad 2012

*Quadro elaborado por Vanessa Nespoli

2.2.1.1 EDUCAÇÃO E TRABALHO INFANTIL

No quadro abaixo, verifica-se a relação do trabalho infantil com a escolaridade e o fato de ser menino ou menina.

Quadro 7 - Percentual de Crianças de 5 a 17 anos de idade por condição de ocupação na semana de referência e Gênero, segundo frequência à escola - Brasil 2012

Condição de frequência à escola	% Crianças de 5 a 17 anos de idade Ocupadas na semana de referência por Gênero			% Crianças de 5 a 17 anos de idade Desocupadas na semana de referência por Gênero		
	Total geral	Feminino	Masculino	Total geral	Feminino	Masculino
Total geral	8,3	6,0	10,6	91,7	94,0	89,4
Frequenta Escola	79,7	83,0	77,9	95,3	94,9	95,8
Não Frequenta Escola	20,3	17,0	22,1	4,7	5,1	4,2

Fonte: IBGE – Pnad 2012

*Quadro elaborado por Vanessa Nespoli

A tabela acima revela que enquanto 4,7% das crianças e adolescentes que não trabalham estão fora da escola, no caso das crianças que trabalham, esse percentual chega a 20,3%. O levantamento revela também que os meninos que trabalham são mais afetados pela exclusão escolar que as meninas. Enquanto 17% das meninas que trabalham não frequentam a escola, no

caso dos meninos, esse percentual alcança 22,1%. Há uma clara vinculação entre trabalho infantil e abandono escolar, que faz com que a possibilidade percentual de crianças e adolescentes que trabalhem não frequentarem a escola seja cinco vezes maior do que as que não trabalham. Essa relação entre trabalho infantil e abandono escolar também se reflete no Paraguai, onde 15,6 % (65 mil) dos adolescentes trabalhadores entre 14 e 17 anos estão fora da escola, contra 6,6% que não trabalham.

No Brasil, estudo do Unicef (2011) demonstra que a baixa escolaridade na faixa etária entre 12 e 17 anos está relacionada a um processo de exclusão desde os seus primeiros anos de vida, caracterizado pela falta de acesso à educação infantil e à baixa qualidade e precariedade do ensino fundamental (do 1.º ao 9º ano).

A dificuldade das crianças e adolescentes de avançarem na sua escolaridade envolve uma série de fatores, principalmente aqueles relacionados à baixa qualidade da educação e a um ambiente de aprendizagem desfavorável e precário. “Pouco estimulados e apoiados, algumas vezes pressionados a contribuir para a renda familiar, crianças e adolescentes iniciam um ciclo de repetências e acabam abandonando os estudos” (UNICEF, 2011, p.31).

Outro aspecto observado é que os níveis de distorção idade-série e de evasão aumentam à medida que as séries escolares avançam. Essa situação acaba favorecendo mais a opção pelo trabalho, do que a busca pela qualificação educacional. Os níveis de repetência dos adolescentes brasileiros entre 15 e 17 anos faz com que seu tempo médio de estudo seja de 7,3 anos, enquanto o tempo do ensino fundamental é de nove anos. O gráfico (UNICEF, 2011, p. 32) a seguir demonstra o pouco avanço na melhoria do nível escolar dos adolescentes:

Gráfico 4 – Média de anos de estudo de adolescentes de 15 a 17 anos – Brasil 2009



Estudo apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) no Seminário Educação e Trabalho Infantil, nos dias 11 e 12 de junho de 2008, em Brasília, apontou uma série de fatores que podem incidir na decisão de trabalhar (Quadro 8) e também outros fatores, além do trabalho, que se combinam e podem gerar a evasão escolar (Quadro 9), na faixa etária de 05 a 15 anos:

Quadro 8 – Fatores que aumentam a probabilidade de trabalho infantil

Fatores de Risco	Aumento da probabilidade de Trabalho Infantil
Sexo masculino	1,9 vezes
Renda familiar per capita até 1/2 Salário	1,7 vezes
Domicílio rural	5,0 vezes
Mãe com menos de 4 anos de estudo	2,3 vezes

Quadro 9 – Fatores que aumentam a probabilidade de não frequência escolar de pessoas de 5 a 15 anos

Fatores de Risco	Aumento da probabilidade de não frequentar escola
Criança que trabalha	2,1 vezes
Renda familiar per capita até 1/2 Salário	2,3 vezes
Domicílio rural	2,1 vezes
Mãe com menos de 4 anos de estudo	2,3 vezes

Outro dado importante na constituição do fenômeno no Brasil e no Paraguai é a diferença de frequência escolar entre meninos e meninas, ou seja, como se comporta a questão de gênero x trabalho infantil x escola nos dois contextos. No caso do Paraguai, as crianças e adolescentes do sexo masculino que só estudam têm maior frequência à escola (29,3%), contra

22,6% das meninas. Ainda, 3,7% delas executam tarefas domésticas, enquanto que o índice dos meninos chega a 1,8%.

Assim como no Paraguai, no Brasil, 95,8% dos meninos que não trabalham frequentam a escola, enquanto o índice das meninas é de 94,9%. Em contrapartida, 83% das meninas trabalhadoras brasileiras frequentam a escola, enquanto os meninos trabalhadores apresentam frequência menor, de 77,9%.

2.2.1.2 SAÚDE E TRABALHO INFANTIL

A legislação brasileira proíbe qualquer trabalho para pessoas menores de 18 anos em atividades noturnas, insalubres e perigosas. Contudo, muitas vezes as crianças e adolescentes ficam expostas a esses tipos de ambientes de trabalho. De acordo com o Ministério da Saúde, diferentes estudos comprovam que atividades com essas características podem trazer problemas para a saúde e comprometerem o desenvolvimento biológico e psicológico da criança (OIT, 2009).

As pesquisas têm verificado que a população infanto-juvenil é mais suscetível à contaminação por elementos químicos e aos riscos presentes nos locais de trabalho, que podem gerar incapacidades permanentes ou temporárias. A exposição a um ambiente de trabalho penoso, insalubre ou perigoso pode levar também a problemas emocionais, cognitivos e sociais.

O mundo do trabalho está estruturado em regras e relações hierárquicas, que, na maioria das vezes, são muito rígidas, o que exige submissão e produtividade, administração de conflitos e tomadas de decisão. Até para um adulto, tal ambiente às vezes é difícil de administrar. Para uma criança ou adolescente pode causar um sofrimento ainda maior.

O quadro (OIT, 2009, p. 34) a seguir apresenta dados de acidentes de trabalho graves com crianças e adolescentes, de acordo com levantamento feito no Sistema de Informações de Agravos e Notificação (SINAN), do Ministério da Saúde, em 2007. Esses números envolvem apenas os casos que foram notificados, podendo ser mais numeroso do que foi informado. Muitas vezes, a identificação como um acidente de trabalho depende da noção sobre o que é trabalho infantil por parte do agente de saúde que atende a criança e o adolescente. Em 2007, houve 892 notificações de acidentes graves, sendo que o maior número informado foi na faixa etária de 15 a 18 anos.

Quadro 10 - Notificação de acidente de trabalho grave - SINAN NET ST

Frequência por Idade detalhada segundo UF Notificação - 2007

UF Notificação	09 anos	10 anos	11 anos	12 anos	13 anos	14 anos	15 anos	16 anos	17 anos	18 anos	Total
Amapá	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Bahia	0	0	0	0	2	1	0	0	2	6	11
Ceara	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	2
Goiás	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2
Mato Grosso	1	0	0	0	0	0	1	0	0	4	6
Mato Grosso do Sul	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2
Minas Gerais	0	0	0	0	0	2	1	1	7	12	21
Paraíba	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2
Paraná	0	0	0	1	0	1	4	2	2	20	30
Rio de Janeiro	0	0	0	0	0	0	1	2	2	6	11
Rio Grande do Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Rio Grande do Sul	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2
Santa Catarina	0	0	0	0	1	0	1	3	3	3	11
São Paulo	0	2	2	2	2	3	24	143	211	388	777
Tocantins	0	0	0	0	0	0	1	1	3	6	11
Total Geral	1	2	2	3	6	7	34	153	234	450	892

2.2.1.3 PERCEPÇÕES SOBRE O TRABALHO INFANTIL

Diferentemente do Paraguai, que fez a pesquisa junto a pais de crianças e adolescentes trabalhadores sobre a noção de trabalho infantil, no Brasil, se encontra pesquisa de opinião pública, que ajuda a identificar a maneira como o tema tem sido visto pela sociedade brasileira (OIT; ANDI; FNPETI, 2006). Há também uma pesquisa realizada com famílias moradoras de bairros populares de um município do interior de São Paulo (LIMA; ALMEIDA, 2010).

A existência do trabalho infantil no Brasil indica que há uma aceitação da sociedade sobre o fato, dentre outros fatores que se combinam na configuração do fenômeno. Contudo, boa parcela da sociedade se manifesta contrária à inclusão precoce no mercado de trabalho, principalmente as pessoas com maior grau de instrução e as mais jovens, de acordo com a

pesquisa do IBOPE³⁹ - Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (OIT; ANDI; FNPETI, 2006).

Nesse estudo sobre a opinião pública com relação ao trabalho infantil e as piores formas de trabalho infantil, realizado em março de 2006, foi identificado que quanto maior o nível de escolaridade, maior o percentual de pessoas que concordam ser 16 anos ou mais a idade adequada para trabalhar. Entre aqueles que têm nível superior, 35% acreditam que a admissão no primeiro emprego deveria acontecer não aos 16 anos e sim aos 18 anos ou mais. Além disso, 70% não consideram correto que criança trabalhe. Entre os que têm até 4ª série, apenas 39% tem a mesma opinião.

Para 77,3% dos entrevistados com idade entre 16 e 24 anos, a melhor idade para começar a trabalhar é 16 anos ou mais. Enquanto que essa opção é válida para apenas 37,3% das pessoas com idade a partir dos 50 anos. A posição dos mais jovens pode estar relacionada à intenção de alcançar maior qualificação antes de ingressar no mercado de trabalho. A pesquisa verificou também que 58% das mulheres entrevistadas concordam com a idade de 16 anos para o primeiro emprego ou mais, contra 51% dos homens.

Há também uma visão, por parte de 55,5% dos entrevistados, de que o trabalho infantil é gerador de pobreza, de desemprego e prejudica a economia do país. Contudo, observando os dados por região geográfica, o maior índice de discordância com a ideia de que o trabalho infantil gera pobreza está na região Sul (26%).

Por fim, a pesquisa identificou que quanto maior a renda, maior a consciência sobre a problemática do trabalho infantil. Ao todo, 69% das pessoas entrevistadas que recebem mais de 10 salários mínimos discordam da afirmativa de que “é correto criança trabalhar em um país como o Brasil”, contra 49% das pessoas com renda de até 1 salário mínimo.

Os dados dessa pesquisa demonstram que há maior valorização da educação, do que da inclusão precoce no trabalho. As pessoas que mais manifestaram crítica ao trabalho infantil estão no segmento das que têm nível superior e também no das que são mais jovens. Como foi visto anteriormente, na pesquisa realizada no Paraguai, pôde-se perceber que há também grande valorização da educação (45,9% dos pais acreditam que devem apenas estudar), embora o

³⁹ “A pesquisa IBOPE de opinião pública sobre trabalho infantil foi realizada no âmbito do Programa de Comunicação para Erradicação das Piores Formas de Trabalho Infantil, executado pela ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT)” (OIT; ANDI; FNPETI, 2006, p. 02).

trabalho precoce também seja muito bem considerado (42,4% consideram que devem aliar trabalho e estudo).

Na pesquisa realizada por Lima e Almeida (2010), a trajetória dos adultos para chegar ao mercado de trabalho tem grande influência na forma como veem o papel do trabalho na educação de seus filhos. Os pais e mães cuja experiência de trabalho começou mais cedo e em condições mais penosas tendem a permitir mais a frequência dos filhos à escola do que aqueles pais que tiveram uma experiência menos traumática com o trabalho por terem se inserido mais tarde e em condições menos penosas.

Para os primeiros, o trabalho remunerado era visto como algo que deveria ser iniciado após os 16 anos de idade ou após a finalização dos estudos, já que o trabalho na infância “sacrifica” e não dá “um bom futuro”, justificando-se isso sempre com a própria história de vida. Para os últimos, o trabalho “educa” e não deve ser adiado, embora a lei os obrigue a adiar “um pouco mais do que o necessário” (LIMA; ALMEIDA, 2010, p. 363).

Nessa pesquisa a educação também é valorizada e ela se articula com percepções diferentes sobre o trabalho. Assim como no Paraguai, alguns pais preferiam que seus filhos só começassem a trabalhar após concluir um curso superior, ou seja, só estudassem. Em outros casos, os filhos deveriam articular estudo e trabalho, a fim de se acostumarem com a vida laboriosa, para terem ânimo para trabalhar quando se tornarem adultos. Essas são visões construídas dentro uma dinâmica complexa de valorização da educação e do trabalho, embora essas duas categorias às vezes se oponham na dinâmica da vida concreta, como se pode observar pelos depoimentos coletados por Lima e Almeida (2010, p. 363-64):

Em geral, a história nas ocupações e a história de escolarização se misturam para definir essas posições. Assim, para Sivaldo (35 anos, pedreiro, 4ª série supletivo), por exemplo, se a criança não conseguir conciliar o estudo com o trabalho, é preferível que comece a trabalhar mais tarde do que parar de estudar mais cedo. Porém, para ele, o “bom de começar a trabalhar cedo” é que a pessoa “começa a se virar” e a se “valorizar”, já que quem demora muito para conseguir um emprego, quando for trabalhar, não terá muita “disponibilidade” e gosto pelo trabalho.

Já Nailton (36 anos), por outro lado, que conseguiu chegar mais longe na escola (à 1ª série do ensino médio supletivo) e tem uma ocupação um tanto mais leve (trabalha como entregador para uma cooperativa produtora de hortifrutigranjeiros), diz acreditar que seu filho deve começar a trabalhar somente após a conclusão de uma “faculdade”, para não correr o risco de “ficar pelo caminho”.

Considerando os dados sobre a situação da infância e adolescência brasileiras e paraguaias, e a incidência do trabalho infantil, é inequívoco que a proposição de uma política global não pode, então, respeitar rigidamente um padrão de implementação. Ela deve considerar primeiro as especificidades locais, suas necessidades e prioridades.

A proposição do IPEC pela OIT revela a sua intenção de interferir na questão do trabalho infantil no mundo, com especial atenção à eliminação das piores formas. Contudo, como será visto nos Capítulos III e IV, os processos de coalizões e relações transnacionais instaurados com o objetivo de interferir na política interna de países não têm necessariamente os mesmos efeitos, porque uma série de fatores incidem nessas relações, principalmente a capacidade dos atores globais de negociação ou alinhamento com atores nacionais, tanto da sociedade civil, quanto governamentais (RISSE-KAPPEN, 1999).

CAPÍTULO III

A IMPLEMENTAÇÃO DO IPEC NO BRASIL E NO PARAGUAI

O IPEC⁴⁰ (Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil) é um programa criado pela OIT em 1992, presente em mais de 80 países, cujo objetivo é a erradicação progressiva do trabalho infantil e o fortalecimento das capacidades dos países para o enfrentamento do fenômeno. Atualmente, ele é o programa de cooperação técnica mais amplo da OIT. Para situar o IPEC como um programa que se propõe a ter um alcance global, será preciso fazer uma digressão, apresentando brevemente a trajetória da constituição da OIT, o histórico da aprovação das normativas internacionais relativas ao trabalho infantil e os aspectos constitutivos do Programa nos dois países pesquisados.

3.1 FUNDAÇÃO DA OIT – BREVE HISTÓRICO

A Organização Internacional do Trabalho foi criada pela Liga das Nações em 1919 e, posteriormente, foi incorporada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma agência especializada. No âmbito do sistema internacional, sua missão se insere no que é chamado “cooperação funcional”⁴¹. A origem da OIT está relacionada à percepção sobre a necessidade de criação de uma legislação internacional do trabalho, a fim de alcançar melhores condições de trabalho e de vida para os trabalhadores, conforme consta na parte XIII (artigos 387 a 427) do Tratado de Versalhes, cujo preâmbulo é apresentado a seguir:

Considerando que la Sociedad de las Naciones tiene por objeto establecer la paz universal, y que esta paz no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social;

Considerando que existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones, lo cual engendra tal descontento que la paz y la armonía universales están en peligro; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo

⁴⁰ IPEC - International Programme on Elimination of Child Labour

⁴¹ De acordo com Herz e Hoffmann (2004, p. 134) cooperação funcional significa “cooperação em uma área temática específica no âmbito das questões sociais e econômicas. Pode ser realizada em diversos graus de institucionalização, desde iniciativas diplomáticas *ad hoc*, regimes internacionais, até organizações internacionais”.

concerniente a la reglamentación de las horas de trabajo, a la fijación de una duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, al reclutamiento de la mano de obra, a la lucha contra el paro, a la garantía de un salario que asegure condiciones de existencia decorosas, a la protección del trabajador contra las enfermedades generales o profesionales y los accidentes del trabajo, a la protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, a las pensiones de vejez y de invalidez, a la defensa de los intereses de los trabajadores ocupados en el Extranjero, a la afirmación del principio de la libertad de asociación sindical, a la organización de la enseñanza profesional y técnica y a otras medidas análogas [...] (OIT, 1929, p. 03)

A OIT é regida por uma Constituição, cujo primeiro texto foi elaborado por uma Comissão de Legislação Internacional do Trabalho, constituída pelo Tratado de Versalhes, que encerrou oficialmente a I Guerra Mundial. Sua composição envolveu representantes de 9 países (Bélgica, Cuba, Checoslováquia, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Polônia e Reino Unido), sendo presidida por Samuel Gompers, presidente da Federação Americana do Trabalho (*American Federation of Labour, AFL*), dando origem a uma organização tripartite. Ela é a única organização nesse formato, composta por representantes de governos, empregadores e trabalhadores.

O Brasil é um dos países fundadores da OIT, tendo participado da Conferência Internacional do Trabalho desde sua primeira reunião (OIT, 1976). Atualmente, a OIT possui 185 países membros e realiza seu trabalho por meio de três instâncias: a Conferência Internacional do Trabalho, o Conselho Administrativo e a Oficina Internacional, que funciona em Genebra, na Suíça. Possui também escritórios representativos em todos os continentes.

A OIT é uma organização intergovernamental internacional (OIG) e desempenha um papel de mediação entre os países membros, relativo às normas de regulação do trabalho a serem acordadas e assumidas nas políticas nacionais. As OIG, juntamente com organizações não governamentais e grupos de pressão internacionais, fazem parte de processos multilaterais de tomada de decisões políticas em nível global (HELD *et al*, 1999).

3.2 PRIMEIROS PASSOS DA OIT NA DEFINIÇÃO DA IDADE MÍNIMA PARA O TRABALHO E A ABOLIÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

Desde o início do século XIX, movimentos nacionais de trabalhadores da Grã Bretanha, Alemanha e Estados Unidos já se manifestavam contra a exploração do trabalho infantil. O

apelo a uma ação mais ampla contra o trabalho infantil remonta à década de 1860, quando o movimento de trabalhadores levou o tema à cena internacional. Por ocasião do Congresso da Associação Internacional de Homens Trabalhadores, a Primeira Internacional, deu-se o primeiro debate mundial sobre o trabalho infantil que se tem registro formal, em Genebra, em setembro de 1866 (FYFE, 2009).

Durante o século XIX, uma série de medidas foi tomada no sentido de regular o trabalho da criança e do adolescente. As iniciativas são inúmeras e, como ilustração, destaca-se aqui a Lei de Saúde Moral, de 1802, por meio da qual a Inglaterra estabeleceu em 12 horas a jornada de trabalho infantil. Em 1842, a Lei de Minas proibiu para menores de 18 anos os trabalhos subterrâneos (POST, 2003).

Na Suécia, era possível empregar crianças de cinco ou seis anos de idade até 1837. Apenas em 1846, é que o país proibiu o trabalho para menores de 12 anos. Em 1881, reduziu a jornada de trabalho para 6 horas. Contudo, essas leis foram violadas até 1900, quando passou a funcionar uma fiscalização especial para garantir o seu cumprimento.

A força de trabalho na Alemanha era constituída de 20% de crianças e adolescentes com menos de 14 anos de idade no período de 1840 e 1846. No país, a idade mínima em 12 anos para trabalhos fabris foi instituída em 1854, mas apenas em 1878 o trabalho infantil caiu na ilegalidade, graças a uma fiscalização mais rigorosa.

Nos Estados Unidos, na década de 1820, metade dos trabalhadores da indústria têxtil era composta de pessoas com menos de 16 anos de idade (CHANG, 2004). Na Europa do século XIX, a discussão e a promulgação de leis de proteção de crianças e adolescentes contra a exploração no trabalho não foi rápida ou fácil. Oliveira (1994, p. 24) conta que no parlamento da França

repetidamente se invocava o custo que representava o encurtamento das jornadas de trabalho, a substituição das crianças que trabalhavam nos subsolos, que se refletiria no preço dos produtos, dificultando a concorrência internacional, especialmente face aos produtos ingleses. Tal argumentação obrigou os defensores da edição das leis a tentar demonstrar que eficiência industrial inglesa vinha exatamente da proteção que se dava naquele país ao trabalho infanto-juvenil.

No manifesto Comunista, Marx e Engels (1980) também abordaram o tema, denunciando o processo de exploração de mão de obra infantil na revolução industrial, tendo como um dos fatores a modernização da indústria que passou a exigir menos habilidades e

força, substituindo a mão de obra adulta masculina por mulheres e crianças, tornando-as simplesmente em “instrumentos de trabalho”:

Acusai-nos de querer abolir a exploração das crianças por seus próprios pais? Confessamos este crime.

Dizeis também que destruimos os vínculos mais íntimos, substituindo a educação doméstica pela educação social. [...]

As declamações burguesas sobre a família e a educação, sobre os doces laços que unem a crianças aos pais, tornam-se cada vez mais repugnantes à medida que a grande indústria destrói todos os laços familiares do proletário e transforma as crianças em simples objetos de comércio, em simples instrumentos de trabalho (MARX; ENGELS, 1980, p. 26-27).

No século XX, a problemática do trabalho infantil ganhou mais evidência mundial a partir da década de 80, quando as ações e denúncias começaram a surgir em níveis locais, nacionais e internacional e se intensificou a partir da segunda metade da década de 90. O reconhecimento como uma questão de direitos humanos no trabalho ocorreu em um cenário de conquistas trabalhistas como a liberdade sindical, o direito à negociação coletiva, a abolição do trabalho forçado e a não discriminação na ocupação e no emprego.

Embora a OIT já tivesse adotado, em sua primeira reunião em 1919, o Convênio n.º 05, que proíbe o trabalho de menores de 14 anos em estabelecimentos industriais, em uma perspectiva meramente técnica de definição de uma idade mínima (OIT, 2010), foi com a criação do IPEC que se reconheceram as várias dimensões do fenômeno e a destinação exclusiva de recursos para agir sobre o tema.

Ao longo do tempo, pode-se observar que houve um avanço na definição de normas internacionais do trabalho com relação à idade mínima de admissão ao emprego. De acordo com Lansky (1997), além do Convênio n.º 5, outras normas definidas pela OIT, entre 1919 e 1932, também fixavam a idade mínima em 14 anos, sendo elevada para 15 anos em revisões posteriores, entre 1936 e 1937.

Mesmo que as convenções fundamentais excluíssem o trabalho em empresas familiares e admitissem algumas exceções, foram definidas normas mais restritas a setores perigosos. Por exemplo, foi estabelecida a idade de 16 anos para o trabalho subterrâneo (Convênio n.º 123, de 1965) e de até 18 anos para trabalhos pesados em lugares de risco elevado, de estivadores e foguistas (Convenção n.º 15, de 1921) e o trabalho sujeito à exposição a radiações (Convênio n.º 115, de 1960) ou a produtos químicos perigosos (Convenção n.º 136, de 1971).

As Convenções até então aprovadas tinham uma aplicação restrita, cada uma delas relacionada a determinado setor econômico (indústria, agricultura, navegação e outras ocupações não industriais). Em 26 de junho de 1972, na 57ª Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra, foi aprovada, para consulta aos governos, as proposições para a elaboração de uma convenção e uma recomendação sobre a idade mínima para admissão ao emprego, que viria a ser aprovada em 1973 como a Convenção 138⁴².

Havia um entendimento do Secretariado Geral da OIT que era necessário estimular um novo progresso na erradicação do trabalho infantil. Essa Convenção deveria trazer maior capacidade de se adaptar às realidades de cada país e alcançar todos os setores de atividades econômicas, sejam assalariados ou em outras condições. A OIT deveria

proporcionar las bases de un nuevo convenio que pudiera ser válido, en sus principales disposiciones, para los países que se encontraban en diferentes etapas de desarrollo, flexible en sus detalles y, de esta manera, todo lo efectivo como fuera posible en la práctica. Estas conclusiones propuestas iban acompañadas de otras para una nueva recomendación que constituiría un complemento del nuevo convenio proporcionando nueva orientación acerca de la reglamentación y demás medidas destinadas a hacer plenamente efectivas las disposiciones sobre la edad mínima (OIT, 1972, p. 04).

A definição da Convenção 138, em 1973, objetivou reunir em um documento normativo, uma maior abrangência sobre a definição da idade mínima, que foi fixada em 15 anos. Havia uma avaliação sobre a eficácia dos instrumentos até então aprovados pela Conferência Internacional do Trabalho para reduzir o trabalho abaixo da idade mínima.

En su 181.ª Reunión, celebrada en 1970, el Consejo de Administración de la OIT llegó a la conclusión de que «en su forma actual, los convenios básicos sobre la edad mínima de admisión al empleo han dejado de ser un instrumento eficaz de acción internacional concertada para promover el bienestar de los menores» (OIT, 1970, apéndice II, párrafo 8, pág. 105). Pese a los esfuerzos anteriores de la OIT, era evidente que el trabajo infantil seguía siendo un

⁴² Em seu preâmbulo, a Convenção 138 faz referência às seguintes convenções, relacionadas à definição de idade mínima em diferentes categorias de ocupações:

Convenção n.º 59 sobre Idade Mínima para admissão na Indústria, 1937, que revisou a Convenção n.º 05 sobre Idade Mínima (Indústria), de 1919, alterando a idade para 15 anos.

Convenção n.º 07 sobre Idade Mínima (Trabalho Marítimo), de 1920, revista em 1936 pela Convenção n.º 58, alterando a idade mínima de 14 para 15 anos.

Convenção n.º 10 sobre Idade Mínima (Agricultura), de 1921, fixada em 14 anos de idade.

Convenção n.º 60, de 1937, sobre a idade mínima para admissão em Emprego não industrial, que revisou a Convenção n.º 33 sobre a idade mínima (Emprego não industrial), de 1932, alterando a idade para 15 anos.

Convenção n.º 112 sobre Idade Mínima (Pescadores), de 1959

Convenção n.º 123 sobre Idade Mínima (Trabalho Subterrâneo), de 1965

fenómeno extendido y persistente (OIT, 1971, págs. 22-32) (*apud* LANSKY, 1997, p. 255)

A posição que orientou os membros representantes dos trabalhadores na Comissão encarregada de elaborar a proposta da convenção apresentava uma preocupação com a substituição da mão de obra adulta pela infantil, devido a esta categoria receber remuneração menor e ser vulnerável a abusos. O documento também salientava a importância da educação:

Los miembros trabajadores señalaron que el empleo de los niños estaba frecuentemente caracterizado por salarios bajos y otros tipos de abusos. Cuando existía gran desempleo, la utilización de los niños en el trabajo tendía a privar a los trabajadores adultos de oportunidades de empleo. Al mismo tiempo, al privar a los niños de oportunidades para que se educaran y formaran, se los condenaba a permanecer sin calificación alguna y, por lo tanto, se perpetuaba la pobreza y el atraso de la sociedad (OIT, 1972, p. 04).

Já os representantes governamentais, na Comissão, mesmo concordando com as preocupações dos trabalhadores, manifestavam a necessidade de o novo convênio ser mais flexível para facilitar a ratificação pelos países, em especial os em desenvolvimento, pois estes teriam dificuldade de adotar uma convenção que estabelecesse uma idade muito elevada para o término da educação obrigatória, devido às complicações de garantir esse direito para todos.

A fixação em uma idade considerada alta poderia dificultar o acesso à educação obrigatória, ao mesmo tempo em que impediria o acesso ao trabalho, podendo gerar com isso o aumento da delinquência. Os empregadores também se posicionaram nessa direção. Como se pode observar no trecho abaixo, tal posição já revelava o que se vê ainda hoje como argumento para manter o acesso de crianças e adolescentes a atividades produtivas: o trabalho como medida de contenção da delinquência.

Sin embargo, otros miembros gubernamentales hicieron hincapié en la necesidad de dar flexibilidad al convenio a fin de que pudiera aplicarse en una forma amplia, permitiendo así que el mayor número posible de países lo ratificaran. Refiriéndose particularmente a la situación de los países en vías de desarrollo, señalaron que, para estos países, resultaría imposible aplicar una edad mínima que se fijara a un nivel muy alto. La cuestión de la edad mínima estaba estrictamente vinculada a la educación obligatoria [...]. En muchos países en vías de desarrollo que carecían de recursos, las facilidades necesarias para la educación obligatoria sólo podrían establecerse en forma progresiva. Si la edad mínima de admisión al empleo era muy alta, no cabrían alternativas respecto de la forma de educación o formación, y existía el peligro de que aumentarían la delincuencia, la mendicidad y el empleo ilegal (OIT, 1972, p. 05).

Nos debates sobre o tema do trabalho infantil na Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, em 1995, em Copenhague, esse Convênio serviu como referência fundamental. Até aquele momento, esse instrumento não era reconhecido como uma Convenção prioritária e tinha apenas 50 ratificações⁴³. A partir da Cúpula Mundial, a OIT a incluiu em sua campanha para ratificação das Convenções fundamentais (OIT, 2010).

Contudo, foi em 1998 que o tema do trabalho infantil ganhou *status* de prioridade no âmbito da OIT, por ocasião da 86ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, na qual foi adotada a Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho, que além da efetiva abolição do trabalho infantil, incluiu como direitos e princípios o respeito à liberdade sindical e de associação e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva, a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório, a efetiva abolição do trabalho infantil e a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação.

Tais direitos estão relacionados a 8 convenções que passaram a ser consideradas fundamentais. Isso significa que todos os Estados Membros da OIT são obrigados a respeitar esses direitos e princípios, mesmo não havendo ratificado as convenções referentes a eles. Além disso, a Conferência definiu como objetivo a ratificação universal dessas convenções, estabelecendo assim o fundamento para o desenvolvimento de um amplo programa de cooperação técnica da OIT junto aos Estados Membros, a fim de buscar a aplicação desses acordos (OIT, 1998).

Contudo, a Convenção 138 havia sido considerada pela OIT (2010) como um instrumento complexo e de difícil ratificação pelos países⁴⁴. Nas discussões sobre as normas fundamentais do trabalho no início da década de 90, o debate destacou as chamadas formas inaceitáveis de trabalho infantil, apontando a necessidade de definição de um instrumento específico sobre esse problema para complementar a Convenção n.º 138.

⁴³ Atualmente são 166 ratificações. Informação disponível em:

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:31228. Acesso em 04/01/2014

⁴⁴ Nas palavras do Diretor Geral da OIT, por ocasião da Conferência sobre Trabalho Infantil, em Amsterdã, em 1997: “El Convenio núm. 138 es uno de los instrumentos fundamentales de la OIT [...] y sigue siendo uno de los pilares esenciales de una política coherente de lucha contra el trabajo infantil en el plano nacional. Pero la experiencia ha demostrado que este Convenio plantea problemas a algunos Estados, que lo encuentran demasiado complejo para aplicarlo en sus pormenores y que por consiguiente vacilan en ratificarlo. Parece necesario, por lo tanto, elaborar un nuevo instrumento que vaya dirigido expresamente contra las peores formas de trabajo infantil. Este nuevo convenio no vendría a sustituir el Convenio núm. 138 sino a complementarlo. La comunidad mundial debería manifestar su compromiso de actuar con espíritu solidario aprobando un convenio internacional del trabajo que prohíba todas las formas intolerables de trabajo infantil. Un convenio de esa clase colmaría las lagunas de los instrumentos jurídicos internacionales vigentes en este ámbito y fijaría prioridades claras para la acción nacional e internacional (Hansenne, 1997, pág. 2)” (*apud* LANSKY, 1997, p. 265).

De acordo com a OIT (2004, p. 09), “se trata de aquellas formas de trabajo que esclavizan al niño o niña, lo separan de su familia, lo exponen a graves peligros y enfermedades, o lo dejan abandonado a su suerte en las calles de las ciudades desde tierna edad”. Em 1996, foi adotada uma resolução a fim de sensibilizar os governos sobre a questão do trabalho infantil, com a seguinte proposição:

Desenvolver políticas formais e definir prioridades que permitam iniciar de imediato o processo de erradicação dos aspectos mais intoleráveis do trabalho infantil, designadamente o emprego de crianças em condições análogas à escravidão e a servidão por dívidas, o trabalho perigoso e em condições perigosas, a exploração de crianças muito jovens e a exploração sexual das crianças para fins comerciais⁴⁵

Essa proposta gerou um consenso entre os países membros, resultando na Convenção 182, aprovada em 1999. A OIT considera essa Convenção um complemento à Convenção 138. O processo de discussão e aprovação da 182 gerou muita mobilização e debates no campo da sociedade civil, liderados pela Marcha Global Contra o Trabalho Infantil.

Havia posições diferentes entre as organizações não governamentais dos países sobre a pertinência dessa Convenção. No Brasil, a Marcha Global entendia que a ação prioritária deveria ser a ratificação da Convenção 138, considerada mais abrangente na proibição do trabalho infantil, evitando assim a classificação de “piores formas”⁴⁶.

O Brasil ratificou a Convenção 138 apenas em 2002 e o Paraguai, em 2003, embora o Convênio seja de 1973. A Convenção 182, de 1999, foi ratificada pelo Brasil em 2000 e pelo Paraguai em 2001. Mesmo sendo pertinentes os argumentos da OIT para a proposição da Convenção 182, a análise do contexto em que ela foi proposta evidencia que se tratou mais de uma estratégia para diminuir a polêmica sobre a erradicação do trabalho infantil, amplamente demonstrada pelo baixo índice de adesão por parte dos países membros.

O trabalho infantil é amplamente tolerado tanto pela sociedade brasileira, quanto pela sociedade paraguaia, conforme indicam os altos índices apresentados pelas pesquisas oficiais.

⁴⁵ Resolução relativa à eliminação do trabalho infantil, adotada pela 83.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em 18 de Junho de 1996 (*apud* OIT, 2010).

⁴⁶ Conforme registrado em carta às entidades membros da Macha no Brasil, datada de 09/07/1998: “Consegui-se evitar que a proposta de erradicar apenas as “piores” formas de trabalho infantil prevalecesse. Foi acatada a proposta de que as “piores” formas de trabalho infantil devem ser eliminadas prioritariamente, em um processo mais amplo de erradicação. É importante salientar que durante esta reunião da Marcha, em Brasília, foi reafirmada a posição contra qualquer tipo de trabalho infantil, não se aceitando conceito de intolerável e/ou pior, pois ao afirmar isso se está afirmando que existem formas “toleráveis” de trabalho infantil. Outra garantia foi a de que a nova convenção é complementar à Convenção 138, afirmação que estará assegurada no preâmbulo do Convênio”.

Nesse sentido, a prioridade para a ratificação da Convenção sobre a eliminação das chamadas piores formas de trabalho infantil (a 182) demonstra que a estratégia utilizada pela OIT funcionou para esses dois países.

A resistência manifestada de maneira diplomática e silenciosa na não ratificação da Convenção 138 pelos países orientou os passos da OIT no processo de agendamento do tema em nível global, deixando os países mais confortáveis para abordá-lo, como se pode observar em documento do governo brasileiro, de 1998, ocasião em que a Convenção 182 foi aprovada pela Conferência Internacional do Trabalho: “O trabalho infantil deve ser eliminado, em particular nas suas manifestações mais intoleráveis, por não ser consistente com a ética de uma sociedade democrática que objetiva a equidade e a igualdade de oportunidades para todos os seus cidadãos” (grifo da autora) (BRASIL, 1998, p.12).

3.3 CRIAÇÃO DO IPEC

Em 1992, o tema do trabalho infantil passa a ter um espaço maior dentro da OIT, sendo reconhecido como um tema multidimensional, originando o projeto interdepartamental sobre a erradicação do trabalho infantil, com a colaboração de áreas como educação, estatística, segurança no trabalho e normas, dotando-o de recursos exclusivos e um mandato concreto.

Antes disso, já em 28 de setembro de 1990, o governo alemão informou ao Diretor Geral da OIT sua intenção de doar anualmente, durante cinco anos, 10 milhões de marcos, com o objetivo de financiar um programa para tratar do tema da erradicação do trabalho infantil. Esse apoio permitiu à OIT desenvolver “una campaña efectiva de largo plazo para luchar contra el trabajo infantil”. Assim, o acordo financeiro com o governo da Alemanha e o desenho do programa foram concluídos em dezembro de 1991, originando o IPEC no ano de 1992.

O Programa e o projeto interdepartamental atuaram simultaneamente por dois anos, período em que o IPEC se dedicou à assistência técnica sobre a erradicação do trabalho infantil. Aos poucos, ele foi assumindo as atividades da OIT para esse tema (IPEC, 2008). Segundo informação recolhida durante as entrevistas da pesquisa de campo, o apoio do governo alemão foi motivado principalmente por uma reportagem sobre trabalho infantil na Europa, mostrando muitas crianças nessa situação na própria Alemanha.

É necessário destacar, entretanto, que o surgimento do IPEC se insere em um contexto maior. O tema da erradicação da exploração da mão de obra infantil não é resultado de uma instituição ou de um país. De acordo com Lansky (1997), em meados dos anos 80, houve uma

proliferação de publicações e reportagens informando a situação de crianças trabalhadoras em diferentes partes do mundo, o que ajudou a divulgar o problema e a envolver mais atores.

No ano de 1986, o Unicef repercutiu ainda mais o problema a partir de um amplo programa voltado para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Em 1989, o marco jurídico internacional foi fortalecido com a aprovação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, que garantiu a proteção a todas as pessoas até os 18 anos de idade. Além disso, a Comissão de Direitos Humanos da ONU passou a se ocupar do tema do trabalho infantil e, em 1993, aprovou um Programa de Ação para a eliminação da exploração do trabalho infantil, o que instou os países a ratificar a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 1989⁴⁷, e a Convenção 138.

Todo esse cenário foi fortalecido na organização de amplo debate na sociedade e de um movimento mundial contra o trabalho infantil, forjado no âmbito do resurgimento da discussão sobre os direitos humanos no contexto da globalização (FYFE, 2009). No final da década de 1990, a questão do trabalho infantil atingiu um nível sem precedentes na agenda internacional. Esse cenário com certeza influenciou a decisão da OIT e do governo da Alemanha de atuar nesse campo. Em 2008, o programa já contava com a participação de 23 doadores (OIT, 2010).

Atualmente, o IPEC atua em 88 países⁴⁸, sendo 26 na América Latina e Caribe (IPEC 2011). Os 6 primeiros que aderiram ao programa, em 1992, foram o Brasil, a Índia, a Indonésia, o Quênia, a Tailândia e a Turquia (OIT, 2006). Em 1996, na América Latina, o programa teve início no Paraguai, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. O México iniciou o programa em 1999, juntamente com Belize e Haiti (OIT, 2004).

A atuação do Programa se dá por meio de alianças com governos, organizações bilaterais e multilaterais, organizações patronais, de trabalhadores, organizações não governamentais,

⁴⁷ O artigo 32 da Convenção sobre os Direitos da Criança deu especial atenção ao tema trabalho infantil:
“1. Os Estados Partes reconhecem à criança o direito de ser protegida contra a exploração econômica ou a sujeição a trabalhos perigosos ou capazes de comprometer a sua educação, prejudicar a sua saúde ou o seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral ou social.
2. Os Estados Partes tomam medidas legislativas, administrativas, sociais e educativas para assegurar a aplicação deste artigo. Para esse efeito, e tendo em conta as disposições relevantes de outros instrumentos jurídicos internacionais, os Estados Partes devem, nomeadamente:
a) Fixar uma idade mínima ou idades mínimas para a admissão a um emprego;
b) Adotar regulamentos próprios relativos à duração e às condições de trabalho; e
c) Prever penas ou outras sanções adequadas para assegurar uma efetiva aplicação deste artigo”.

⁴⁸ Conforme consta no Relatório Global 2010 “Acelerar a ação contra o trabalho infantil”.

meios de comunicação, universidades e grupos da sociedade civil a fim de estabelecer uma dinâmica que garanta uma progressiva erradicação do trabalho infantil. Seus objetivos são:

- Elaborar estrategias nacionales de acción y fortalecer los mecanismos y las capacidades institucionales para enfrentar el problema, tanto a nivel local, como nacional y regional.
- Sensibilizar sobre la problemática y consecuencias del trabajo infantil, generando compromisos de acción articulados entre los distintos sectores vinculados al tema, para lograr su erradicación progresiva.
- Brindar atención integral directa a las niñas, niños y adolescentes que trabajan, así como a sus familias, priorizando aquellos que lo hacen en sectores de alto riesgo (OIT, 2004, p.10).

As ações desenvolvidas pelo IPEC apresentam uma estratégia geral, contudo a OIT argumenta que esse processo é adaptável às realidades de cada país. Tais ações compreendem:

- a) Colocação do tema trabalho infantil na agenda da região;
- b) Aumento da idade mínima de admissão ao emprego para 14 ou 15 anos;
- c) Ratificação dos Convênios 138 e 182 da OIT;
- d) Harmonização da legislação nacional aos Convênios;
- e) Criação de Comissões Nacionais de Erradicação do Trabalho Infantil;
- f) Definição de um Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil;
- g) Fortalecimento ou especialização da fiscalização sobre o trabalho infantil;
- h) Definição de políticas sociais;
- i) Adequação dos sistemas nacionais de pesquisas estatísticas sobre trabalho infantil.

As ações concentram-se em dar assistência técnica aos países para a elaboração e o desenvolvimento de uma política nacional para a erradicação do trabalho infantil, assim como prestar assessoria para a adequação da legislação nacional às convenções sobre o tema. Nesse sentido, os países que aderiram ao IPEC apresentam certo padrão na estrutura voltada para a erradicação do trabalho infantil, pois a maioria dispõe, no mínimo, de uma comissão nacional e de um plano nacional de erradicação do trabalho de crianças e adolescentes (OIT, 2004).

Considerando que o fenômeno do trabalho infantil é caracterizado por diferentes aspectos, tanto econômicos como sociais e culturais e incluindo as especificidades sociais e culturais, supõem-se que a implementação do programa e a sua apreensão pela sociedade civil e pelo Estado ocorrem de maneiras próprias em cada país.

O processo de globalização tem gerado uma série de debates no campo econômico, político, cultural e social, principalmente sobre quais seriam as consequências desse momento histórico na vida de cada indivíduo e de coletividades. Na corrente pós-moderna, que acredita que esse é um momento em que tudo é fragmentado e descontínuo, questionando a visão modernista, que acredita em uma compreensão universal do mundo, não deixando espaço para as identidades e subjetividades, a proposta de uma ação global para enfrentamento de uma questão social em diferentes contextos pode parecer absurda.

Embora se concorde com a necessidade de dar atenção prioritária às especificidades e processos particulares de cada grupo ou sociedade, entende-se aqui, como apontou Harvey (1994), que ver o mundo de maneira tão fragmentada não permite perceber as conexões e contradições presentes na totalidade social que auxilia na busca de alguma coerência no mundo.

Com a aprovação do Plano de Ação Global de 2006, o Conselho de Administração da OIT elegeu a erradicação do trabalho infantil como uma das prioridades da instituição e definiu o prazo de 2016 para a eliminação total das chamadas piores formas de trabalho infantil, conforme a Convenção 182.

No âmbito da discussão sobre a Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, adotada pela Conferência Internacional do Trabalho de 2008, a eliminação do trabalho infantil foi considerada pela OIT uma questão global de extrema importância e, por isso, a sua incidência representa um sério entrave à consecução dos objetivos do trabalho digno⁴⁹ (OIT, 2010).

A tese defendida por meio deste estudo é que, embora incidam de forma diferenciada em cada país, a apropriação das políticas globais depende mais de uma correlação de força entre os atores sociais que atuam sobre a temática, do que a simples adesão ou rejeição dos governos dos países. O IPEC é um exemplo emblemático desse tipo de ação direcionada aos países. Contudo, no campo do trabalho infantil, essa preocupação não nasce do IPEC, embora a questão fique mais evidente com o programa. A própria Convenção 138, de 1973, já determinava a

⁴⁹ “O Pacto Global para o Emprego adoptado pela Conferência Internacional do Trabalho em Junho de 2009 implementa a Agenda para o Trabalho Digno no contexto da crise. Este pacto disponibiliza um conjunto integrado de políticas [...] centradas no emprego e em medidas de protecção social indispensáveis para uma estratégia de “acabar com a pobreza”. Estas medidas protegem e fortalecem pessoas vulneráveis [...]. Tais políticas podem mitigar o impacto da crise nas famílias que vivem na situação de pobreza, afastar as crianças do trabalho infantil e ajudá-las a criar um futuro livre de trabalho infantil” (OIT, 2010, p. X).

obrigatoriedade de uma política nacional para erradicação do trabalho infantil pelos países que a ratificassem. Em seu artigo 1º estabelece que

Todo Estado-membro, no qual vigore esta Convenção, compromete-se a seguir uma política nacional que assegure a efetiva abolição do trabalho infantil e eleve, progressivamente, a idade mínima de admissão a emprego ou a trabalho a um nível adequado ao pleno desenvolvimento físico e mental do jovem.

A política nacional deve seguir os preceitos estabelecidos pela Convenção, regra geral para todos os países. Pode-se observar tais regras, por exemplo, com o compromisso assumido pelos Estados-membros de aumentar gradativamente a idade de admissão ao emprego, tendo como base a idade em que se termina a educação obrigatória. As estratégias e ações do IPEC seguem essa direção, desempenhando um papel importante na aplicação da Convenção.

A ideia de globalizar a proposta é bastante clara para a OIT (2004, p. 09), pois à medida que o programa foi sendo ampliado e recebeu apoio de outros governos⁵⁰, “el enfoque integral de trabajo, una apuesta por el fortalecimiento de las capacidades de los países y la realización de proyectos de tipo demostrativo, han hecho posible globalizar una propuesta única a nivel regional y enfrentar, a la vez, problemas específicos de manera combinada”.

A proposição de uma ação de combate ao trabalho infantil no mundo remete a uma reflexão sobre a ideia de desterritorialização, que, na área das Relações Internacionais, busca demonstrar que, cada vez mais, diferentes temas podem ser objeto de discussões e decisões em ambientes distantes, aqui no caso o trabalho infantil. Esse modo de ver e fazer política é fruto de um processo de compressão do tempo-espço, em que tudo parece ficar mais perto. Sendo assim, não se pode imaginar que o tema do trabalho infantil esteja enraizado em determinada realidade e a ela deva ser restrito. O IPEC demonstra a desterritorialização do tema e, considerando a perspectiva antropológica, ele se reinsere, nunca da mesma maneira, não pertencendo mais só à OIT ou a outros países que já o tenham aderido.

Essa possibilidade não invalida a necessidade de uma análise crítica sobre proposições que se pretendem universais, sejam quais forem os campos de aplicação. No caso do tema dos direitos da criança e do adolescente, há uma série de situações de violação de direitos que não necessariamente estão isoladas umas das outras, como no caso do trabalho infantil, que envolve um conjunto de fatores na sua configuração. Nesse sentido, é necessário buscar uma abordagem

⁵⁰ O primeiro a apoiar foi o governo alemão, e depois a Espanha, Estados Unidos, Holanda, Canadá, Itália, Noruega (OIT, 2004).

que envolva uma perspectiva ampla sobre as situações que podem envolver as crianças, a fim de evitar definições obtusas sobre os problemas e as possíveis soluções (BISSEL et al., 2004).

De acordo com Bourdillon *et al* (2011), a ideia de direitos humanos, como é conhecida hoje, articulada por meio de leis internacionais, é algo muito novo e o mundo ainda está processando uma maneira de conceitua-los e aplica-los. Os direitos da criança têm sido debatidos na perspectiva dos direitos humanos, contudo, não há um consenso sobre o que isso significa na prática. Os autores argumentam que os textos das leis internacionais, assim como as discussões legais em torno deles, são muito limitados para orientar a maneira de lidar com situações do mundo real.

A maior dificuldade é passar do conteúdo do texto para a ação. Esse processo é repleto de controvérsias. Por isso, Bourdillon *et al* (2011) sugere que as leis internacionais sobre os direitos da criança devam ser interpretadas com flexibilidade e aplicadas de acordo com os diferentes contextos do mundo real.

Ainda está longe de haver um consenso global sobre a definição de proteção aos direitos da criança que faça sentido para a infância de diferentes culturas, situações e contextos. Determinadas práticas podem ser consideradas adequadas em uma sociedade e em outras não. São problematizações feitas pelo autor, às quais as Convenções estão submetidas quando se propõem universais.

A limitação da discussão sobre os direitos humanos como um valor universal começa com o fato de que seus pressupostos são basicamente ocidentais. Essa perspectiva dá prioridade aos direitos civis e políticos em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais. Nesse contexto, o direito à propriedade vem como o primeiro direito econômico.

Além disso, a experiência do pós-guerra mostrou que o discurso dos direitos humanos pode ser manipulado para privilegiar interesses econômicos e geopolíticos dos países ricos, como ocorreu com o silêncio de países da União Europeia sobre o genocídio do povo maubere no Timor Leste, devido ao interesse de manter o comércio com a Indonésia ou então a super visibilidade dedicada pela mídia nos Estados Unidos ao desrespeito contra os direitos humanos no Irã. Por conta disso, muitos movimentos sociais têm defendido os direitos humanos em uma perspectiva anticapitalista e contra práticas culturais discriminatórias, buscando estabelecer diálogos interculturais entre a ideia de direitos humanos e outros princípios de dignidade humana oriundos de diferentes culturas (SANTOS, 2003).

Nesse sentido, é necessário que a proposição de uma política global considere essas controvérsias, pois pelo que foi visto não há um consenso sobre como lidar com as questões sociais no mundo, mesmo no caso da aplicação das Convenções 138 e 182 da OIT, aprovadas e ratificadas pelo Brasil e pelo Paraguai.

Tais controvérsias puderam ser percebidas na pesquisa de campo, principalmente no Paraguai, manifestadas pela grande preocupação com a imposição de uma ideia, de um conceito de trabalho infantil e de uma visão sobre infância, apesar de se ter identificado empenho na adequação do programa e a adesão à proposta trazida pelo IPEC aos países.

3.4 PRIMEIROS PASSOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO IPEC NO BRASIL

A implementação do IPEC no Brasil, no início dos anos 90, ocorreu em uma época em que o número de crianças e adolescentes trabalhadores alcançava índices alarmantes, chamando a atenção da comunidade internacional e reforçando a mobilização de atores locais. Além disso, naquele período, a política econômica instituída pelo governo de Collor de Mello provocou fortes reações de contestação tanto da sociedade organizada, quanto de sindicatos.

No campo do trabalho, uma das medidas foi a extinção da Coordenadoria do Trabalho da Mulher e do Menor, vinculada ao Ministério do Trabalho. Com isso, o tema do trabalho infantil perdeu total importância no âmbito do Governo Federal. Na opinião da OIT (2003), essa conduta pode ser um dos fatores que contribuíram para o aumento do número de crianças e adolescentes trabalhadores, alcançando mais de 9 milhões em 1992, o que significa que 22,3% das crianças entre 5 a 17 anos eram trabalhadoras.

Nessa época, mais precisamente em 1990, a Associação Gaúcha dos Inspectores do Trabalho (AGITRA) realizou denúncia junto à 77ª Conferência Internacional do Trabalho, por meio da qual apresentava dados de exploração do trabalho infantil e a negligência dos Poderes Públicos. Além de entidades da sociedade civil, os meios de comunicação também denunciavam situações de crianças e adolescentes envolvidas no trabalho (OIT, 2003). A própria OIT, por meio da imprensa, apresentou dados sobre a situação de exploração no trabalho, tanto de crianças, quanto de adultos:

O informe da OIT assinala que, conforme dados dos sindicatos brasileiros, tanto adultos como crianças são forçados a trabalhar em vários setores da economia rural e na mineração, tanto em zonas remotas, como em áreas próximas às grandes cidades. Trabalhadores contratados a milhares de quilômetros de distância encontram, ao chegar, um salário inferior ao

prometido e que não chega para pagar o alojamento da companhia, nem a comida que deve ser adquirida, a preços superfaturados, no armazém da própria empresa que lhe oferece emprego (...). Os trabalhadores que tentam fugir são perseguidos por homens armados que são contratados pelas empresas e, quando são capturados, são obrigados a voltar a trabalhar, além de sofrer maus tratos. (ZERO HORA, 11/06/1992) (*apud* OIT, 2003, p.40).

A primeira fase do programa IPEC, entre os anos de 1992 e 1993, consistiu na formação de uma articulação interinstitucional de abrangência nacional, com o objetivo de mobilizar parceiros institucionalmente interessados em adotar o tema do trabalho infantil como uma de suas prioridades de investimento e ação.

Esse processo teve início em fevereiro de 1992, a partir da definição das diretrizes que serviriam de base para a implementação do IPEC, estabelecidas em conjunto entre o Diretor do Escritório da OIT para o Brasil, o representante do governo brasileiro no Conselho de Administração da OIT, a representante do Ministério do Trabalho e Previdência Social e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA) (OIT, 2003).

A partir de então, foi criado um Comitê Nacional de Direção do IPEC para cuidar da implementação do programa, formado por três representantes de ministérios do Governo Federal, três representantes sindicais, três representantes de confederações de empresários e três representantes de organizações não-governamentais. A primeira reunião para a formação dessa comissão ocorreu no dia 20 de fevereiro de 1992, em Brasília, e teve a participação das seguintes organizações: OIT, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Secretaria Geral da Presidência da República, Ministério das Relações Exteriores (MRE), Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Divisão de Organismos Internacionais Especializados (DIE), Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), Departamento de Formação Profissional, Ministério da Ação Social (MAS), CBIA (Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência), Ministério da Educação e Cultura (MEC), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Transporte (CNT), Força Sindical (FS), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Pastoral do Menor, Pastoral da Terra, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e Fórum Nacional DCA-Defesa da Criança e do Adolescente.

A assinatura do “Memorando de Entendimento”, entre o Governo Brasileiro e a OIT, ocorreu em 4 de junho de 1992. Inicialmente, o IPEC priorizou as crianças e adolescentes que

trabalhavam em situação de risco, tanto no setor formal, como no informal, na produção industrial, na agricultura, no comércio e na prestação de serviços. Os princípios que orientaram as ações do programa para o biênio 1992-1993 foram os seguintes:

1) tripartismo: participação efetiva dos parceiros naturais da OIT, governo, empregadores e trabalhadores. As ONG's formam também parte dessa estrutura de participação; 2) mobilização e sensibilização social: as propostas que, viabilizadas, deveriam conter fortes elementos de sensibilização social sobre o trabalho infantil; 3) inovação: projetos capazes de produzir metodologias de intervenção adequadas ao propósito de prevenção e eliminação do trabalho infantil; e 4) investigação: mapeamento e levantamento de situações específicas de trabalho infantil (OIT, 2003, p.43).

Nessa primeira fase, o apoio governamental para a implementação do IPEC foi fundamental. A execução do programa contou com a parceria do CBIA, órgão do Governo Federal vinculado ao Ministério de Ação Social, que disponibilizou ao IPEC toda a sua infraestrutura tanto em Brasília, quanto nos estados, incluindo o seu corpo técnico e também recursos financeiros, que viabilizaram a execução de propostas e programas de ação.

Em 1994, a partir de uma parceria entre o Unicef e a OIT/IPEC, foi criado o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), constituído por entidades do governo, organizações patronais, sindicais, ONG e organismos internacionais⁵¹. Como se verá adiante mais detalhadamente, por meio da aglutinação no FNPETI, foi possível a definição de uma série de estratégias e o fomento de programas governamentais e não governamentais voltados para a erradicação do trabalho infantil.

3.4.1 ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO IPEC NO BRASIL

Para a OIT (2003), o passo estratégico fundamental foi a constituição do Comitê Nacional do IPEC/Brasil, como apresentado anteriormente. Esse comitê tinha um caráter consultivo e a responsabilidade de aprovar programas de ação⁵² bienais. A primeira fase do

⁵¹ “No texto do convite à reunião, o Diretor do Escritório da OIT no Brasil, Sr. João Carlos Alexim, e o Representante do Unicef no Brasil, Sr. Agop Kayayan, ressaltavam que a OIT e o Unicef têm em seus mandatos o dever de possibilitar a prevenção e a erradicação do trabalho infantil. Na perspectiva destas instituições, este combate deveria ser levado adiante, prioritariamente, por meio da promoção e fortalecimento das organizações representativas da sociedade civil, do fortalecimento da escola pública e da atenção às famílias pobres, cujos filhos são levados ao trabalho precoce em função de suas condições precárias de vida” (OIT, 2003, p. 72).

⁵² “Os Programas de Ação são planos de ação elaborados pelo IPEC em parceria com outras entidades para a realização de atividades que têm como objetivo estimular a conscientização, pesquisa, seminários, e em alguns casos, atividades diretas para crianças e famílias. Os recursos do IPEC eram provenientes de acordos bilaterais com países doadores, e foram dirigidos para os seguintes tipos de projetos: ações diretas com crianças e famílias,

IPEC priorizou atividades de conscientização e programas de ação direta. Para isso, incentivou as instituições governamentais e não governamentais que participaram das discussões iniciais sobre a implementação do IPEC a apresentarem projetos de combate ao trabalho infantil.

Vários especialistas se dirigiram às organizações para apoiar a elaboração de projetos a serem apresentados ao IPEC, sendo contemplados estados como Ceará, Pernambuco, Paraíba, Maranhão, Piauí e Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul.

Para o primeiro biênio, foram estabelecidas as seguintes diretrizes que seriam marco para a elaboração dos programas e projetos de todas as entidades que viriam a participar do IPEC:

- Privilegiar o atendimento de crianças e adolescentes que se encontravam em situação de trabalho e ou risco;
- Atender os projetos voltados aos setores formal e informal, ligados às atividades agrícola, comercial, industrial e de prestação de serviços;
- Regionalizar os recursos de forma a atender todas as regiões brasileiras, considerando as diferentes realidades socioeconômicas;
- Atender a faixa etária de 7 a 14 anos como prioridade nos projetos que visassem o desenvolvimento e educação e a faixa etária nos projetos voltados à profissionalização;
- Dar prioridade aos projetos que visassem a proteção dos menores com idade inferior a 13 anos e as meninas;
- Privilegiar projetos de desenvolvimento e formação profissional que utilizavam estruturas existentes;
- Desenvolver projetos em âmbito nacional voltados à formulação de políticas e à conscientização social.;
- Estimular implementação de um sistema de fiscalização do trabalho infantil (OIT, 2003, p. 56).

O passo seguinte buscou articular a construção de políticas governamentais de longo prazo, com recursos garantidos no orçamento público. Nesse segundo momento, a OIT, o Unicef e as organizações já envolvidas nas discussões do IPEC articularam a criação do FNPETI. Em 1995, no interior do Fórum, foi gestada uma proposta de ação direta chamada Programa de Ações Integradas (PAI), que priorizou o combate ao trabalho infantil nas carvoarias do Mato Grosso do Sul. Esse programa consistia no uso de uma nova metodologia de trabalho, que envolvia diversas organizações e sua aplicação se destinava a setores econômicos específicos localizados em determinadas regiões, começando pelas carvoarias (SANTOS, 1995).

Em 1996, o PAI foi ampliado para as regiões dos canaviais da Zona da Mata Sul de Pernambuco e da região sisaleira da Bahia. No estado do Mato Grosso Sul, deu-se início ao primeiro programa de transferência de renda para combater o trabalho infantil, chamado

fortalecimento institucional, mobilização social, pesquisas, inspeção de trabalho e movimento de conscientização” (OIT, 2003, p.55).

Programa Bolsa Criança Cidadã, de responsabilidade do Governo Federal, que destinava uma renda às famílias que retirassem seus filhos do trabalho e garantissem sua frequência à escola. Essas experiências serviram de referência para a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)⁵³ do governo federal, que existe até hoje.

Outra ação importante foi a criação, em 1996, das Comissões Estaduais de Combate ao Trabalho Infantil, criadas no âmbito do Ministério do Trabalho, que mais tarde foram substituídas pelos Núcleos de Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente. Em 2000, passaram a ser Grupos Especiais de Combate ao Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador (Gectipas) (VILELA, 2009), locados nas Delegacias Regionais do Trabalho (DRT's) e a Unidade de Inspeção Móvel da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE).

O MTE realizou um amplo trabalho de mapeamento das áreas com incidência das chamadas piores formas de trabalho infantil. O órgão também elaborou estudos sobre as consequências do trabalho infantil para as crianças e adolescentes. Contudo, em 2005, os GECTIPAS foram extintos e a fiscalização do trabalho infantil foi transferida para os Grupos Móveis de Fiscalização, a exemplo daqueles que já atuavam no trabalho escravo (VIEIRA, 2009).

No campo da educação, o Ministério da Educação (MEC) desenvolveu os programas “Todas as Crianças na Escola” e “Renda Mínima”, destinados às crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil. Posteriormente, todos os programas de transferência de renda foram reunidos em um único programa - o Bolsa Família.

Com a aprovação do ECA, uma das grandes mudanças instituídas foi a descentralização da política para a área da infância e adolescência e a participação da sociedade civil em Conselhos de Direitos, no âmbito municipal, estadual e nacional. Essas instâncias ficaram responsáveis pela definição da política de atenção à criança e ao adolescente.

No período de implementação do IPEC, esses espaços paritários (entre governo e sociedade civil) ainda estavam sendo implantados e o Brasil não possuía experiência de definição de políticas públicas de forma participativa. Nesse sentido, o programa teve alguns

⁵³ O PETI atende crianças e adolescentes até os 15 anos e “compreende transferência de renda – prioritariamente por meio do Programa Bolsa Família –, acompanhamento familiar e oferta de serviços socioassistenciais, atuando de forma articulada com estados e municípios e com a participação da sociedade civil”. <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/peti>. Acesso em: 07/01/2014.

obstáculos iniciais em sua aplicação devido à dificuldade da maioria dos municípios em aplicar o Estatuto da Criança e do Adolescente, em particular, no que se refere à organização e implementação dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente.

Outro desafio manifestado em documentos do IPEC foi conseguir provocar uma mudança de atitude nos líderes sindicais, nos empresários, nos agentes governamentais e líderes comunitários com relação ao trabalho infantil. Atualmente, observa-se maior consciência do problema e envolvimento no combate ao trabalho infantil. (OIT, 2003).

Dentre as estratégias de implementação, a harmonização da legislação às Convenções 138 e 182 da OIT encontrou um ambiente legal já adequado. A aprovação da Emenda Constitucional nº 20, em 1998, determinou a idade de 16 anos para ingresso no mercado de trabalho, assim como as garantias já trazidas pelo ECA, que proíbem o trabalho noturno, insalubre ou perigoso, ou que afete o desenvolvimento psíquico, moral ou social do adolescente. Quando da implementação do IPEC no Brasil, já havia um cenário favorável à defesa dos direitos infanto-juvenis, como lembrou Arabela Rota, Oficial de Projetos do Unicef na época:

antes da Convenção dos Direitos da Criança pouco se fez quanto à questão do trabalho infantil no Brasil. A Convenção 138 da OIT já existia desde 1973, mas até a década de 90 não se fez quase nada. A OIT sozinha não conseguia focar a criança e ter parceiros. Com a promulgação da Convenção dos Direitos da Criança, da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente, criou-se uma base legal que sustentava melhor a ideia da erradicação do trabalho infantil e permitiu realizar ações nesse sentido.

Margarida Munguba, auditora fiscal do trabalho e, naquele período, técnica do Ministério do Trabalho, tem opinião parecida:

Eu coloco como mudança a Constituinte e o ECA. Ele (o IPEC) entrou em momento favorável, com a Constituição, e o ECA, e o processo de democratização das estruturas sociais, né. Da criança como sujeito de direitos... Ele chegou nesse momento propício. Então ele deu certo, ele emplacou porque já tinha essa base, tanto dentro do movimento social quanto dentro das estruturas públicas que estavam vivendo esse processo de adequação, porque estava lá, na Constituição, “criança sujeito de direitos”.

Considera-se a criação da Conaeti, em 2002, como um dos passos estratégicos mais importantes do IPEC como um programa de nível global, cuja intenção é o fomento de políticas para a erradicação do trabalho infantil, com prioridade às piores formas. Essa comissão atua sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego. Ela é de constituição tripartite (trabalhadores, empregadores, governo) mais ONG e organismos internacionais. Sua principal

responsabilidade é a elaboração do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, que tem como objetivo integrar as ações da área. O primeiro Plano Nacional foi elaborado em 2004 (VIEIRA, 2009).

Na avaliação dos primeiros 10 anos de implementação do Programa, a OIT acredita que houve um avanço na conscientização sobre o trabalho infantil. Isso se reflete na mudança da percepção do trabalho infantil como solução. “De fato, avaliações feitas a respeito confirmam que, entre 1992 e 1998, o trabalho infantil começou a ser visto em termos negativos em âmbito quase universal” (OIT, 2003, p. 53). Por exemplo, os empregadores, embora tenham sido mais resistentes, passaram a não querer os nomes de suas empresas associadas à exploração de crianças.

Com a divulgação do problema e da situação precária a que as crianças e adolescentes estavam submetidos, ocorreu uma mudança da opinião pública. O envolvimento de organizações de trabalhadores urbanos e rurais no debate também contribuiu para que os sindicatos entrassem em contato com essa problemática. Isso se deu por meio de treinamentos, cursos e outros tipos de eventos com a participação da OIT e do IPEC. O mesmo ocorreu com órgãos públicos.

Em levantamento feito pela OIT/IPEC, foi observada uma presença importante do tema do trabalho infantil nos meios de comunicação, sendo que, entre de 1996 a 2000, foram feitas 287 referências sobre o tema e cerca de 30% dos artigos mencionaram a OIT ou o IPEC, o que na opinião dessa instituição sugere o reconhecimento do seu protagonismo e do Programa com respeito à erradicação do trabalho infantil no Brasil.

Por outra parte, vale reconhecer que a redução de quase 40% de crianças no trabalho infantil durante os anos 1992 a 2002, está relacionada à presença do IPEC no Brasil, mesmo que indiretamente. As relações de causalidade são complicadas e até ingênuas, mas o que se pode propor como resposta à questão sobre qual seria a relação entre a atuação do IPEC e o quadro evolutivo do trabalho infantil para essa década é que o IPEC operou como um agente catalisador de uma série de fatores e movimentos que, à época da chegada do programa ao Brasil, agiam fragmentadamente e sem uma orientação ampla e convergente (OIT, 2003, p. 66).

De acordo com o Relatório Global 2010 (OIT, 2010, p. 22), a atuação do Brasil no combate ao trabalho infantil, considerando a agenda do IPEC, rendeu-lhe experiência e demonstrou compromisso político com a igualdade e a inclusão social, o que o fez evoluir, nos últimos anos, de um beneficiário do suporte técnico do IPEC para um fornecedor de ajuda a outras entidades, por meio de uma iniciativa Sul-Sul, iniciada na comunidade africana de países

lusófonos, em 2006. “Em Dezembro de 2007, o Brasil e a OIT lançaram uma iniciativa de promoção de projectos e actividades específicos de cooperação técnica Sul-Sul com vista à eliminação do trabalho infantil, que abrange igualmente a África do Sul e a Índia.”. Desse modo, observa-se que, na perspectiva do IPEC, o Brasil é destaque na aplicação do programa, colocando-o em outra dimensão dentro da cooperação com a OIT e os países que o desenvolvem.

Em resumo, os passos iniciais de implementação respeitaram a estratégia geral do IPEC, de mobilização de diversos atores sociais sobre o tema, de harmonização da legislação nacional, de formação da Conaeti e de construção do plano nacional de erradicação do trabalho infantil.

Embora deva-se considerar que o tema da erradicação do trabalho infantil no Brasil foi claramente influenciado pelo cenário internacional, em grande medida reflexo da mobilização da OIT ao longo do século XX (LIMA; ALMEIDA, 2010), a compreensão do assunto no país como um problema social está também relacionada ao processo de abertura política e de instalação da democracia, que resultaram na institucionalização das ações de proteção à infância, incluídas aí a proteção contra o trabalho precoce.

O Estatuto da Criança e do Adolescente imprimiu um novo paradigma no atendimento aos direitos infanto-juvenis, trazendo uma mudança de conteúdo, de método e de gestão da política para a infância, com destaque para a participação da sociedade civil na definição dessa política. Essa nova perspectiva rompeu com o paradigma da situação irregular, a partir do qual as crianças pobres e suas famílias eram culpabilizadas por sua situação e o sistema de justiça servia para defender a sociedade das irregularidades cometidas pelos chamados “menores”, sem que houvesse qualquer instrumento para defendê-los.

A própria criação do FNPETI está mais relacionada ao modo como o Brasil atuava no campo da infância, do que com um protagonismo do IPEC nesse tipo de ação. Já havia um movimento social bem articulado no período, o qual conseguiu a aprovação do ECA e uma série de conquistas no campo das políticas públicas para a área da infância. Havia uma tradição de organização de instâncias participativas e de mobilização de diversas organizações como o Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum Nacional DCA), criado em 1988, assim como Fóruns Estaduais e até municipais e a Associação Brasileira de Organizações não governamentais – (Abong), criada em 1991.

A rede que se constituiu com o FNPETI, além de pautar exclusivamente a questão do trabalho infantil, trouxe outros atores para o tema da infância, como a classe empresarial. Na

opinião da OIT (2003), a experiência brasileira demonstra a importância de uma instância autônoma para articular diferentes atores e monitorar as ações do governo em relação à erradicação do trabalho infantil.

Quando a proposta do IPEC foi trazida ao Brasil, não havia um debate exclusivo sobre trabalho infantil, embora fosse um tema presente nas discussões sobre os direitos da infância. O país estava tratando do processo de Revisão Constitucional, que iniciaria em 1993, e, por isso, o Fórum Nacional DCA se dedicava a organizar uma mobilização em defesa dos artigos 227 e 228 da Constituição Federal, uma vez que tais dispositivos eram a base de garantia dos direitos *infanto-juvenis*.

Naquele período, o Fórum Nacional DCA fazia um acompanhamento sobre os projetos de leis (PL) relativos à criança e ao adolescente que tramitavam no Congresso Nacional. Um deles era o PL 2.018/91, que instituiu regime especial de iniciação ao trabalho para os adolescentes a partir de 14 anos. A discussão sobre esse projeto retrata a maneira como o tema do trabalho infantil já vinha sendo abordado. O Fórum (1994, p.18) defendia o arquivamento dessa proposta, por entender que o ECA, a CLT e a Constituição Federal atendiam à regulação do tema.

Nesse sentido, foi apresentada uma carta aos deputados federais “declarando não apoiar projetos que incentivem a inserção precoce no mercado de trabalho, por entender que trabalho não é considerado direito para o segmento criança e adolescente, a formação técnico-profissional não pode substituir o ensino básico, mas ser complementar [...]”. A tradição das discussões que se instituiu a partir da democratização do país era de debater o tema da infância de maneira ampla e reconhecer as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

Por fim, o alto índice de trabalho infantil no país, os compromissos formais do governo brasileiro com a assinatura da Convenção dos Direitos da Criança e aprovação do ECA, o amplo processo de mobilização social e o ambiente político pós ditadura constituíram um cenário apropriado para acolher a proposta de um programa internacional, mesmo que os diferentes atores não concordassem com todo o conjunto de propostas apresentadas. Embora muitas organizações questionassem a legitimidade da OIT para propor ao país uma política dessa natureza, eles adotaram uma postura de adesão ao programa para integrarem sua proposta a um contexto internacional favorável às mudanças que estavam em curso no país.

3.5 PRIMEIROS PASSOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO IPEC NO PARAGUAI

A aproximação do IPEC ao Paraguai começou mediante uma iniciativa conjunta com o Unicef, em 1996, de financiamento de uma pesquisa sobre a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, o que contribuiu para dinamizar ainda mais o processo de mobilização de organizações da sociedade civil. Esse processo também resultou na participação de uma delegação do Paraguai no I Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes, em Estocolmo, no ano de 1996.

O campo da sociedade civil já desenvolvia um trabalho de promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes. Nesse período, o debate e a mobilização se davam em torno da aplicação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, ratificada pelo Paraguai em 1990 e do artigo 54 da Constituição Nacional, de 1992, cujo conteúdo incorpora garantias à criança e ao adolescente ao exercício de seus direitos e o seu desenvolvimento:

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos, protegiéndolo contra el abandono, el abuso, el tráfico y la explotación. Cualquier persona puede exigir a la autoridad competente el cumplimiento de tales garantías y la sanción de los infractores. Los derechos del niño, en caso de conflicto, tienen carácter prevaleciente (*apud* ORTIZ, 1996, p. 146).

Havia uma mobilização no sentido de harmonizar a legislação nacional ao estabelecido por esses dois instrumentos legais. “La adecuación del Código del Menor a nuestra realidad y al espíritu y letra de la Convención es el desafío actual en el Parlamento” (ORTIZ, 1996, p. 150). Considerando o momento de redemocratização do país, nutria-se a expectativa de transformar o modo de fazer política do Estado, principalmente no campo das políticas sociais, cujo objetivo era o de descentralização da atenção à infância:

Tanto la Convención de los Derechos del Niño, ley de la Nación 57/90, así como el artículo 54 de la Constitución Nacional, no se ven reflejadas en otras leyes más operativas, aún vigentes, como el Código del Menor (1981). La práctica jurídica normalmente no considera la prelación de estas leyes. [...] La descentralización en la atención de la infancia aún no se encuentra suficientemente legislada, sin embargo la misma va iniciándose con programas municipales de atención a la infancia y adolescencia en más de 20 municipios. Por iniciativa del sector no-gubernamental estas municipalidades han recibido capacitación para habilitar sus servicios de atención de casos, de prevención y promoción de los derechos del niño. (ORTIZ, 1996, p. 146/147)

A partir da articulação da sociedade civil na Coordinadora por los Derechos de la Infancia y Adolescencia (CDIA), em 1996, foi constituído um Comitê formado por instituições para acompanhar e apoiar a organização de meninos e meninas trabalhadores. Em decorrência de encontros nacionais e regionais, essa articulação definiu como prioridade trabalhos de promoção e a abolição de toda forma de exploração (ORTIZ, 1996).

Com o apoio do governo espanhol, foi possível dar continuidade ao processo de aproximação do programa no país. Em 8 de junho de 1998, o IPEC começou a ser implantado em definitivo no Paraguai (IPEC, 2011). Assim como no Brasil, onde foi criado o Comitê Nacional de Direção do IPEC, no Paraguai foi formado o Comité Asesor Nacional de Trabajo Infantil⁵⁴, em 26 de fevereiro de 1999 sob a resolução ministerial nº. 131/99.

Em junho do mesmo ano, suas atividades foram interrompidas devido principalmente às pressões sobre as autoridades governamentais das organizações não governamentais favoráveis ao trabalho infantil. Em contrapartida, em 2000, outras organizações da sociedade civil criaram a *Coordinadora para la Erradicación del Trabajo Infantil* (COETI). Em 2002, no processo de implementação do IPEC, foi criada a Conaeti, como no Brasil, com os mesmos objetivos e composta pelos mesmos segmentos. Da mesma maneira, em 2004, foi aprovado o “Plan Nacional de Acción” do Paraguai (BENITEZ, 2004).

No início das discussões sobre o trabalho infantil impulsionadas pelo Unicef e pela OIT, havia também um ambiente internacional favorável à inserção do IPEC no Paraguai. Isso fica claro quando se observa o âmbito das discussões e decisões no Mercosul (Mercado Comum do Sul), do qual o Paraguai é membro, onde o tema do trabalho infantil também foi objeto de debate.

No dia 10 de dezembro de 1998, foi assinada a Declaração Sócio Laboral do Mercosul⁵⁵, na qual os Estados partes se comprometeram “a adotar políticas e ações que conduzam à abolição do trabalho infantil e à elevação progressiva da idade mínima para ingressar no mercado de trabalho”. Além disso, por ser um país membro da OIT, o Paraguai estava de certa forma comprometido com as deliberações da Conferência Internacional do Trabalho de 1998,

⁵⁴ Este Comitê foi composto por representantes do governo, representantes dos trabalhadores e representantes dos empregadores, assim como por representantes de organismos internacionais e de organizações não governamentais (LACHI, 2011).

⁵⁵ Declaração Sócio laboral do Mercosul. Disponível em:
<http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/sociolaboralPT.pdf>
Acesso em 09/01/2014

que adotou a Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho, como apresentado acima, o que instava os países a tomarem providências com relação ao trabalho infantil, ao trabalho forçado, à liberdade sindical e a não discriminação no trabalho, independentemente de terem ou não ratificado as Convenções sobre esses temas. O depoimento de Bernardo Puente, coordenador do IPEC no Paraguai, ilustra como isso se deu:

Entonces, Paraguay no había ratificado los convenios, pero independientemente de ser, tenía que dar cuenta ya de los convenios, entonces el gobierno pide asistencia a la OIT y dice: “nosotros no sabemos cómo hacer esto” entonces la OIT firma con el gobierno un memorando de entendimiento, ¿qué dice básicamente el memorando de entendimiento? Que el IPEC va a venir al país y va ayudar al gobierno a avanzar. Pero se comprometen ambas partes, ahí aparece que se va hacer una comisión nacional, etc. Cosas mínimas se ponen de acuerdo, ese memorando de entendimiento es renovado cada cinco años, sin eso nosotros no podemos trabajar

Pode-se considerar que havia um contexto internacional, como se viu anteriormente, que também contribuiu para a disposição do Paraguai em desenvolver ações de combate ao trabalho infantil. Além disso, em 2000, o Paraguai passou a integrar uma série de ações no Mercosul para a prevenção e erradicação do trabalho infantil juntamente com a OIT e demais países, por meio da aprovação do Plano Sub-regional para o Mercosul e Chile sobre Erradicação do Trabalho Infantil pelos Ministérios do Trabalho, das organizações de trabalhadores e de empregadores dos países do Mercosul (IPEC, 2011).

3.5.1 ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO IPEC NO PARAGUAI

As primeiras ações do IPEC tiveram como objetivo identificar e mapear as áreas com maior incidência de trabalho infantil. A partir desse diagnóstico, busca-se capacitar organizações para atuar no enfrentamento dessa problemática. Os primeiros programas de ação focaram no combate à exploração sexual comercial e no trabalho infantil nas ruas da cidade. Participaram organizações como Luna Nueva, Fundación Dequení, Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD). O projeto em parceria com a Fundación Dequení, iniciado em 1998, consistia na abordagem de meninos e meninas em situação de rua, chamado *Mita Rendá*, que em guarani significa “*morada del niño*” ou “*lugar del niño*”.

Dentro das estratégias do IPEC, inclui-se ainda a articulação de uma série de instituições públicas e privadas, apoiando seu fortalecimento e conhecimento para ampliar o campo de

intervenção na área do trabalho infantil. Essa articulação organizou-se na COETI, que, na opinião do IPEC, foi o início de um amplo trabalho voltado para a sensibilização.

O objetivo dessa instância era o fortalecimento institucional para atuar no combate ao trabalho infantil, a atualização da legislação e sua aplicação e a produção de conhecimento e de experiências exitosas de atendimento direto às crianças e adolescentes, especialmente os envolvidos nas chamadas piores formas de trabalho infantil (IPEC, 2011).

Logo no ano de 2000, com a cooperação do Departamento de Trabalho dos Estados Unidos, foi possível ampliar as ações do IPEC na América Latina Caribe e, assim, incluir o Paraguai em dois projetos sub-regionais: o de prevenção e erradicação do trabalho infantil doméstico na América do Sul, juntamente com o Brasil, a Colômbia e o Peru; e o de prevenção e erradicação da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes na tríplice fronteira (Brasil, Argentina e Paraguai). O IPEC do Paraguai considera que a implementação desses dois projetos foi fundamental para a consolidação do programa no país (IPEC, 2011).

A instalação de um escritório do IPEC em Assunção e também na Ciudad del Este, em 2001, sendo este responsável por coordenar projeto de prevenção e erradicação da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes na tríplice fronteira entre Paraguai, Brasil e Argentina, é considerada pela OIT uma estratégia importante na implementação do programa no país.

Para o fortalecimento das capacidades institucionais, o IPEC utilizou como estratégias a promoção de ferramentas pedagógicas, como guias, manuais, cartilhas com foco maior na questão da exploração sexual comercial e no trabalho infantil doméstico. O material foi dirigido a educadores, a comunicadores, a operadores da Justiça, a agentes de turismo e a agentes comunitários. Além disso, realizou-se uma série de seminários e eventos de capacitação voltados às instituições e consultores com o objetivo de formá-los em áreas especializadas, como a de aplicação da legislação, de atendimento direto às crianças e adolescentes, de *lobbying*; de elaboração, gestão e avaliação de projetos.

A mobilização social, por meio de campanhas, também foi uma estratégia utilizada, a fim de sensibilizar a sociedade e divulgar as ações realizadas (IPEC, 2011). As pessoas entrevistadas durante o trabalho de campo também destacaram as viagens a outros países da América do Sul, como o Brasil, a Colômbia, o Perú, a Argentina para participação em eventos e também para conhecer experiências de enfrentamento do trabalho infantil realizadas pelos governos.

No ano de 2005, o Governo Nacional, com o apoio financeiro do Unicef, iniciou o programa *Abrazo*, para enfrentamento do trabalho infantil nas ruas, sob a responsabilidade da Secretaria de Acción Social (SAS Paraguay). A partir de setembro de 2008⁵⁶, essa iniciativa passou a ser coordenada pela Secretaria Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA), ampliando seu atendimento para outras formas de trabalho infantil consideradas perigosas⁵⁷.

O Programa *Abrazo* atende a crianças e adolescentes menores de 14 anos em situação de trabalho infantil na capital Assunção e em outras cidades do país. Ele atua por meio de transferência de renda (*bono solidario*); implementação de centros de saúde, com serviços pediátricos e odontológicos e pré-natal; disponibilização de centros abertos com atividades extra escolares e fornecimento de cestas básicas (LAVIGNE, 2012).

Por fim, de acordo com o IPEC (2011), entre os anos de 1999 e 2010, foram executados 15 programas de ação no Paraguai, sendo que 12 deles voltados para o atendimento direto de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, juntamente com inúmeros miniprogramas.

Ao avaliar os 10 anos de implementação do programa no país, o IPEC considera como de grande relevância a produção de conhecimentos gerada pela sistematização de experiências, materializada em publicações, guias e manuais. As publicações se concentraram principalmente na área de trabalho infantil doméstico e de exploração sexual comercial. Estudos estatísticos também foram elaborados, sendo cada vez mais ampliados à medida que o programa se consolidava. Outro esforço considerado exitoso foi a adequação da legislação nacional às Convenções e a identificação de vazios legislativos por meio de estudos apoiados pelo IPEC.

El esfuerzo de sistematización emprendido por el IPEC en los últimos 10 años cumple con los requisitos de sostenibilidad, reproducción, eficacia y eficiencia en la producción y transferencia de conocimiento; responsabilidad y ética con las relaciones de asistencia técnica, papel fundamental de la acción de cooperación de las agencias del Sistema de las Naciones Unidas. [...] al sistematizar un conjunto de intervenciones realizadas para contribuir a la prevención y eliminación de distintas formas de explotación del trabajo infantil, el IPEC agregó valor al país aportándole nuevas herramientas conceptuales y metodológicas, construidas desde lo que fue experimentado. (IPEC, 2011, p. 34/35).

⁵⁶ <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/buscan-optimizar-abrazo-1099382.html> Acesso em 15/01/2014

⁵⁷ <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/buscan-optimizar-abrazo-1099382.html> Acesso em 15/01/2014

As diretrizes do IPEC, que valorizaram o trabalho interinstitucional, propiciaram a participação de diferentes atores sociais na reflexão sobre o trabalho desenvolvido e, por conseguinte, melhor apropriação dos processos e resultados.

No caso do Paraguai, a perspectiva de erradicação do trabalho infantil, linha fundamental do IPEC, confrontou-se com a existência de um movimento social de Meninos e Meninas Trabalhadores, os NAT (Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores). Quando se iniciou a implementação do IPEC no país, havia uma posição clara a favor do trabalho infantil na sociedade paraguaia e o movimento dos NAT tinha uma boa articulação política e defendia o direito ao trabalho digno para esse segmento. Quando o Escritório do IPEC foi aberto, em 2001, foi possível iniciar um diálogo pouco a pouco,

primero de que la gente se permita discutir el problema, pueda empezar a discutir la situación, eso se lo debemos mucho a una brasilera, que es Isa Ferreira, fue de Save the Children, después trabajo en la OIT [...], porque Isa Ferreira tomo una política de aproximación y acercamiento a todas las personas que estaban a favor del trabajo infantil, y no tomar esa posición, a favor o en contra, todos los que están a favor del trabajo infantil, son enemigos, no, una posición completamente diferente.

[...] los chicos que están en las NATs porque esos son niños protegidos por una ONG que les manda a la escuela, que están bien. A nosotros nos interesa que el gobierno atienda aquellos niños que nadie los protege y que nadie los mira y aparte que cuando tú hables con las NAT's, vas a ver, ninguna es menor de 14 años, estamos hablando con adolescentes y los adolescentes si pueden trabajar, hay que mejorar condiciones, hay que ver que no estén en trabajos peligrosos, cosa en la cual todos nos ponemos de acuerdo, no hay discusión (Bernardo Puente – IPEC/OIT).

Durante algumas das entrevistas realizadas, foi citado um projeto também pioneiro no atendimento aos meninos e meninas em situação de rua, inclusive aqueles que trabalhavam nas ruas, entre 1999 e 2000, chamado PAINAC (Programa de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes que Viven en la Calle), executado em parceria pelas ONG Callescuola e Don Bosco Róga com o apoio da Secretaria de Acción Social.

A iniciativa trazia uma metodologia diferenciada, orientada pelos seguintes eixos: “el enfoque de derechos; la desestructuración de la calle como un proceso; el protagonismo de los niños, niñas y adolescentes aun en el marco de la adversidad; la articulación de organizaciones

y el Estado”⁵⁸. Contudo, por falta de financiamento, foi encerrado, embora as ONG continuassem com seus trabalhos individualmente.

Em 2008 o programa foi retomado, a partir de um consórcio entre as ONG Luna Nueva, Callescuela e Don Bosco Róga, que exigiu do governo nacional que tal proposta se tornasse uma ação do Estado. Desse modo, a ação foi assumida pela Secretaria de la Niñez y Adolescencia.

Outro aspecto a ser considerado, foi o fim da ditadura de Alfredo Stroessner e o que isso significou para as organizações da sociedade civil e para a política pública voltada para as crianças e adolescentes. Essa nuance não apareceu nos documentos consultados. A Fundação Dequeni, por exemplo, apesar de já existir, só pôde se registrar em 1989, após o fim da ditadura:

En 1989 después de la caída de la dictadura, después de más de 30 años de dictadura, el General Stroessner, en ese entonces presidente, cae la dictadura y por primera vez la sociedad civil, prácticamente, tiene acceso a inscripciones como sociedad civil, entonces en 1989 tiene su personería jurídica y empieza a tener estatutos, luego empieza a formalizar su trabajo, [...] programas, empieza visitar experiencias de Brasil, Chile, Venezuela y un poco más allá, y empieza a hacer los diseños de las casas de acogida, que se llamaban, los MITA RENDA serían como casas de acogida y después empieza Paraguay, también, con la apertura de la democracia, empieza a tener [...] lo que es en relación a la convención internacional, el código de la niñez, en el 2001, que serían las leyes de protección de infancia en nuestro país, antes teníamos lo que le llamábamos “El código del menor” que eran las leyes propiamente pero de Paraguay y en 2001 se alinea a lo que es la Convención internacional, o sea, como que incorpora todo lo que es los principios de protección. Entonces las leyes internas se cambian en el 2001 y ahí tenemos el “código de la niñez y la adolescencia”, que es la ley 1680. En el 2001 con la ratificación de la convención lo primero que tenía que hacer el Conaeti. [...] en Paraguay no teníamos Conaeti anteriormente, lógicamente con la dictadura muchas cosas no teníamos, empezó a surgir las cosas, ahí se abre todo, digamos, como el espacio y la posibilidad de poder hacer acciones (Andreza Ortigoza – Fundación DEQUENÍ).

A ditadura foi responsável também por problemas de acesso e precariedade da educação, porque foi introduzindo no imaginário das pessoas que era mais importante trabalhar do que estudar, pois quanto menos formação, melhor para o regime.

Para a uma parte da sociedade civil, o fato de viver 61 anos sob uma ditadura militar fez com que as organizações ficassem mais cuidadosas e desconfiadas. Por isso, de início, a

⁵⁸ <http://www.sna.gov.py/articulo/43-painac.html> Acesso em 15/01/2014

proposta do IPEC, programa de um organismo internacional, teve questionamentos sobre de que maneira se aplicaria a proibição do trabalho infantil:

No olvidemos que nosotros venimos de una dictadura, entonces, quizás ahí es el... esto que vos planteabas de cómo se va bajando de lo global a las experiencias particulares y que yo creo que con Brasil, con Argentina hay como que muchos puntos en común en relación a eso. Había mucha desconfianza es en dónde se centrarían las fuerzas represivas para evitar esto y convengamos que la fuerza represiva siempre se sueltan en donde es más finita, en este caso son los pobres y en este caso los niños pobres, y convengamos que nosotros no tuvimos nunca un estado de bienestar, no tuvimos nunca un estado garante de cumplimiento de derechos (Norma Duarte - SNNA).

Havia na época um cenário de muita violência, do qual as crianças e adolescentes eram as principais vítimas. Utilizando-se do fato da participação de crianças e adolescentes em alguns delitos, passou-se a atribuir o aumento da violência às próprias crianças e adolescentes que viviam ou trabalhavam nas ruas: “En realidad hace diez años lo más, que terminó la dictadura militar, es verdad, y esto sigue teniendo presencia como se fuera el día siguiente. Tiene mucha presencia, entonces todo lo que es represión que podía usar, esto es la condena al trabajo infantil, con acto represor por supuesto va tenido mucha adherencia” (Stella Garcia - SAS).

Além disso, a estrutura de Estado que o governo de Lugo herdou ainda era a mesma da ditadura e foi um grande desafio promover uma articulação interna para a execução das políticas sociais.

3.6 QUADRO COMPARATIVO QUANTO ÀS ESTRATÉGIAS INICIAIS DE IMPLEMENTAÇÃO DO IPEC NO BRASIL E NO PARAGUAI, CONVENÇÕES E ÍNDICE DE TRABALHO INFANTIL

	BRASIL	PARAGUAI
Idade legal para o trabalho	16 anos	14 anos
Ratificação da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança em	1990	1990
Principal legislação de proteção à infância	Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8069/90	Código de la Niñez y la Adolescencia - Lei 1680/01
Início do IPEC/OIT	1992	1996
Ratificação da Convenção 182 da OIT	2000	2001
Ratificação da Convenção 138 da OIT	2002	2003
Criação da Conaeti	2002	2002

Aprovação do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil	2004	2004
Índice de trabalho Infantil	3.517.540 – 8,3% da população na faixa etária de 05 a 17 anos (PNAD 2012)	436.419 – 23,5%, da população na faixa etária de 05 a 17 anos, realizavam algum tipo de trabalho. 511.971 - 27,6%, considerando o conceito mais ampliado de trabalho infantil, que inclui tarefas domésticas não remuneradas, consideradas perigosas (DGEEC; OIT, 2013).
Estratégias de implementação inicial do IPEC	Parceria OIT e Unicef	Parceria OIT e Unicef – pesquisa sobre exploração sexual
	Articulação interinstitucional de abrangência nacional (trabalhadores, empregadores, sociedade civil e governo)	Reunião de organizações dos trabalhadores, sociedade civil, empregadores e governo.
	Financiamento de projetos: priorizou atividades de conscientização e programas de ação direta (carvoarias, cana-de-açúcar; indústria calçadista etc.).	Mapear as áreas com maior incidência de trabalho infantil
	Harmonização a legislação nacional com as Convenções.	Financiamento de projetos - combate à exploração sexual comercial, trabalho infantil nas ruas da cidade e trabalho infantil doméstico
	Mapeamento da situação de trabalho infantil no país	Harmonização a legislação nacional com as Convenções.
	Criação do FNPETI	Criação da Conaeti
	Realização de eventos para discutir o tema.	Apoio à elaboração do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil
	Criação da Conaeti	Criação de espaços para troca de experiências entre países.
	Apoio à elaboração do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil	Produção de pesquisas e publicações sobre o trabalho infantil
	Criação de espaços para troca de experiências entre países.	
Produção de pesquisas e publicações sobre o trabalho infantil		

3.7 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS ESTRATÉGIAS DO IPEC NO BRASIL E NO PARAGUAI

As estratégias apresentadas neste capítulo, que envolvem a articulação de diferentes setores (da sociedade civil e governos), principalmente voltados para execução de políticas de Estado e as estratégias de sensibilização da sociedade, são características das políticas e do modo de ação de Organismos Intergovernamentais Internacionais.

Ao chegar no Brasil, o IPEC/OIT encontrou uma sociedade civil organizada na defesa dos direitos da criança e do adolescente. O Programa somou-se ao processo, chamando maior atenção ao tema do trabalho infantil. No Paraguai, também havia organizações envolvidas em um trabalho com crianças, principalmente aquelas que faziam das ruas seu espaço de sobrevivência.

No caso do tema do trabalho infantil, houve uma convergência de interesses, mesmo no caso do Paraguai, que, embora já tivesse e tenha um movimento a favor do trabalho infantil regulamentado e protegido, pautou o tema na perspectiva dos direitos conforme estabelecidos pela Convenção dos Direitos da Criança da ONUe a Convenção 138 da OIT.

Observa-se que o IPEC/OIT facilitou relações e ações intra Estado e entre Estados, a partir do intercâmbio de experiências governamentais entre países e da articulação de diferentes órgãos de governo, como os Ministérios do Trabalho, Assistência social, Acción Social, Educação, Saúde etc, favorecendo a circulação de ideias, de recursos humanos e financeiros e da produção de conhecimento.

As viagens de técnicos e organizações do Paraguai ao Brasil para conhecer a experiência dos programas Bolsa Família e PETI, por exemplo, foram citadas nas entrevistas que foram realizadas no Paraguai. Identificou-se resultados parecidos, como a harmonização da legislação às Convenções nos dois países, a mobilização de trabalhadores, empregadores, governos e sociedade civil em espaços como a COETI, no Paraguai e o FNPETI, no Brasil, e, no âmbito estatal, as Conaetis.

Os processos vividos em cada contexto para chegar a esse patamar de organização foram diferentes, assim como o enfoque maior em uma área do que em outra. No caso do Paraguai, houve um foco mais na questão da exploração sexual comercial e o trabalho infantil doméstico, além da atenção dos meninos e meninas trabalhadores de rua no início do programa. No Brasil, houve inicialmente maior enfoque no trabalho nas carvoarias, nas lavouras e na indústria de calçados, por exemplo.

Em conformidade com que defende Mato (2005), percebeu-se que os atores globais estão envolvidos na produção de ideias politicamente significativas, difusão de práticas e de significados, juntamente com atores locais, como é o caso do tema da erradicação do trabalho infantil. Ao criar o IPEC, a OIT pautou o tema no âmbito dos países membros e promoveu ações e campanhas específicas sobre o tema. Ao mesmo tempo, a organização foi influenciada e instada pela realidade mundial e por movimentos transnacionais de defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

A perspectiva de Hall (2006) sobre “tradução” nas trocas culturais no mundo globalizado, compreende que as identidades nunca serão unificadas, pois são produtos de diferentes vivências, contextos e histórias e podem pertencer ao mesmo tempo a vários lugares. Da mesma maneira, é possível entender que as “ideias” também não serão unificadas, como diz Hall, “no velho sentido”, pois serão debatidas e compreendidas no nível local a partir do seu próprio lugar, mas também influenciadas por outras perspectivas.

Nesse sentido, o receio do Imperialismo Cultural de que o mundo se torne culturalmente homogêneo, embora legítimo, devido às correlações de forças na geopolítica, não é absoluto para todas as questões que envolvem as trocas proporcionadas pela globalização.

O IPEC/OIT apresenta uma estratégia geral para sua implementação nos países, que envolve a assinatura das Convenções 138 e 182, a adequação da legislação nacional, a formação de uma Comissão Nacional contra o Trabalho Infantil e a definição de um Plano Nacional de Erradicação do Trabalho infantil. Observa-se, assim, um certo padrão na formatação do programa, embora a OIT afirme que o IPEC se adapta às especificidades de cada país. No caso do Paraguai, aspectos culturais que valorizam o trabalho e a existência de um movimento organizado a favor do trabalho infantil regulamentado e protegido e que tinha o apoio de algumas ONG influenciaram a forma de abordagem do tema no país.

Isso é perceptível, por exemplo, em relação à explicação, em alguns documentos da OIT, do que é trabalho infantil. Primeiro se afirma o que “não” é considerado trabalho, como uma tentativa de contemporizar as opiniões, ao mesmo tempo em que apresenta um conceito que se inicia afirmando o que é trabalho infantil⁵⁹. No Paraguai, observou-se que algumas

⁵⁹Por exemplo os documentos:

1) La acción del IPEC contra el trabajo infantil en América Latina y el Caribe 1996 – 2004 - Avances y prioridades futuras.
2) DONO, Liliana; FILGUEIRA, Fernando y SANTESTEVAN, Ana. Análisis y recomendaciones para la mejor regulación y cumplimiento de la normativa nacional e internacional sobre el trabajo infantil y adolescente en Uruguay. *Disponível em:* www.oit.org.pe/ippec/boletin/documentos/dt173.pdf

publicações tanto da OIT, quanto da Conaeti⁶⁰, mais a opinião das pessoas entrevistadas, o conceito inicia informando que nem toda atividade econômica é considerada trabalho infantil, por exemplo: “**no** toda actividad económica es considerada como trabajo infantil, este último abarca aquellas tareas nocivas para el pleno desarrollo físico y mental de los niños y adolescentes [...]”(DGEEC; OIT, 2013, p. 53).

No caso do Brasil o conceito ficou mais abrangente e afirmativo, referindo-se “às atividades econômicas e/ou atividades de sobrevivência, com ou sem finalidade de lucro, remuneradas ou não [...]” (BRASIL, 2011, p. 04). Considera-se aqui que isso esteja relacionado ao fato de existir de antemão um movimento organizado em defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Mesmo que culturalmente o trabalho fosse um valor e o trabalho infantil fosse aceito e banalizado na sociedade, não havia um movimento organizado a favor do trabalho infantil, mesmo que protegido, que enfrentasse os debates sobre esse tema. Contudo, mesmo que ao final tenha havido um consenso institucional sobre o conceito, de acordo com Irandi Pereira, que na época representava a CUT, a vinda do IPEC/OIT levou à necessidade dessa definição:

Acho que a vinda do projeto IPEC, essa surpresa, inclusive essa surpresa se deu também no Conanda, por exemplo. É que trouxe uma questão muito importante: “o que é trabalho?” “O que é emprego?”. E além dessa discussão, quando você discute trabalho você ainda tem que discutir uma outra dimensão, que é o chamado *work* e o chamado *labor*. Então, de que trabalho estávamos falando, do *work* ou do *labor*? Que é uma discussão no Brasil, tacanha. Até à época, muito tacanha, certo? Então, nós tivemos, inclusive, que fazer alinhamento conceitual. Quer dizer, o projeto IPEC teve esse condão porque nós tivemos que fazer alinhamento conceitual de que trabalho estávamos falando.

O mesmo foi percebido por outra pessoa entrevistada, que trabalhou no IPEC logo no seu início no Brasil:

Olha, de uma maneira geral, foi muito positiva de todos, o que a gente percebia era a surpresa “Mas que assunto é esse, trabalho infantil?”, tentaram ficar em

⁶⁰ Por exemplo os documentos:

1) 10 años trabajando juntos: Memoria del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil en Paraguay. *Disponível em:* <http://www.oit.org/ipec/Informationresources/all-publications/lang--es/nextRow--30/index.htm>

2) Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2011: Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay

Disponível em:

<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EANA%202011/Magnitud%20y%20caracteristicas%20del%20trabajo%20infantil%20y%20adolescente%20en%20el%20Paraguay.pdf>

uma discussão semântica da expressão “trabalho infantil”, e juristas fizeram um estudo [...] Enfim, a expressão trabalho infantil ficou com o entendimento do que a Convenção 138 da OIT entendia como trabalho infantil. Então primeiro houve esse estranhamento porque o olhar para esse assunto não existia. Houve muito debate sobre o que considerar trabalho infantil principalmente na realidade nacional (Sônia Levi – OIT).

Os diferentes percursos realizados pelo Brasil e pelo Paraguai para a implementação de um mesmo programa evidenciam as possibilidades e limites de uma política global. No campo das possibilidades, observou-se, nos dois países, a existência de atores locais dispostos a um diálogo que transcendesse suas realidades específicas.

Notou-se também um contexto político de estabelecimento de um Estado Democrático de Direito, que privilegiou processos de delimitação formal do poder, estabelecimento formal de direitos e desenvolvimento de processos democráticos de participação social com eleições livres e liberdades civis e políticas asseguradas. Além disso, um ambiente de liberdade de expressão gerou possibilidade de dar maior visibilidade às denúncias de exploração do trabalho infantil, às estatísticas sobre quantidades de crianças trabalhadoras e a possibilidade de um dimensionamento mais realista da questão. Embora homogeneizador, o discurso da erradicação do trabalho infantil foi sendo ressignificado a partir dos diferentes contextos e suas estratégias serviram mais como referência do que propriamente como um modelo a ser implementado, como se pretendia originalmente.

No campo dos limites, pode-se observar a visão funcionalista presente no discurso do IPEC que, a pretexto de basear-se em um consenso tripartite, excluiu do discurso qualquer análise sobre a apropriação da força de trabalho presente na mão de obra infantil no contexto das relações de trabalho do sistema capitalista.

Também foi levado em consideração como o capital, ao ser denunciado por esse abuso, rapidamente excluiu as crianças dos processos formais de produção, mas não se preocupou com o controle da cadeia produtiva. Um exemplo é a terceirização dos serviços para a indústria calçadista, realizados no ambiente familiar com o uso do trabalho infantil. Ou mesmo a indústria de produção de sucos, que não se preocupava em saber de que maneira era feita a colheita da laranja, que, na época da implementação do IPEC/OIT, tinha alto índice de trabalho infantil.

O estudo comparado da implementação de um programa global em realidades tão distintas como o Brasil e o Paraguai evidencia que uma política global pode fazer sentido em uma realidade local, mas ela sempre irá se deparar com a dialética entre o global e o local, ou

seja, com a configuração da realidade local, em que os significados são construídos historicamente pelas práticas políticas e também de representações simbólicas, que dão significado à existência dos indivíduos e do coletivo.

CAPÍTULO IV

A PERCEPÇÃO DE UMA POLÍTICA GLOBAL PELOS ATORES LOCAIS

A ideia de considerar a percepção de atores sociais sobre determinados processos serve tanto para complementar a história materializada nos documentos, como para contestá-la ou então para enriquecê-la ainda mais com detalhes, sentimentos e fatos, que, isoladamente, para alguns podem não ter significado, mas que constituem um conjunto hermenêutico, interpretativo. A noção de percepção adotada está relacionada ao conceito de *habitus* de Bourdieu (2004, p. 23), por meio do qual a percepção do indivíduo ou do grupo, a forma de pensar e a sua prática são orientadas de acordo com as estruturas do que é perceptível e considerado razoável na perspectiva do campo em que estão inseridos. O agente não é indiferente ao mundo social em que está inserido “e é dotado de categorias de percepção, de esquemas classificatórios, de um *gosto*, que lhe permite estabelecer diferenças, discernir, distinguir [...]”. Contudo, “os objetos do mundo social podem ser percebidos e enunciados de diferentes maneiras” (BOURDIEU, 2007, p. 140).

Este estudo se preocupou em ouvir atores sociais envolvidos no tema do trabalho infantil no Brasil e no Paraguai e buscou captar as suas percepções sobre o IPEC/OIT, desde os primeiros contatos até a sua implementação. É possível perceber que não há contradição entre o que os documentos dizem e o que as pessoas entrevistadas revelaram, mas há sim tons e outras histórias que ajudam a compor um cenário da implementação de uma política global em um contexto local, o qual pode ser revelado de diferentes maneiras por outros estudos já realizados ou ainda por fazer.

As pessoas entrevistadas serão identificadas juntamente com a função ou instituição na qual atuavam no período inicial de implementação do IPEC/OIT no Brasil, a partir de 1992 e de 1996 no Paraguai. É importante esclarecer que algumas pessoas passaram a ter uma aproximação maior com o Programa em um período posterior, mas pelo fato de desempenharem um papel importante no tema do trabalho infantil, sua participação na pesquisa tornou-se relevante.

Os diferentes atores sociais ouvidos neste estudo concordam no objetivo de proteger as crianças e adolescentes da violação de direitos, entretanto, ao observar o campo de poder no qual estão inseridos, fica evidente que as perspectivas ideológicas são bastante diferenciadas e até contraditórias. Observa-se que os atores da sociedade civil esperam, com a eliminação do

trabalho infantil, promover um processo para assegurar a melhoria da escolaridade, estabelecendo um aumento do que Bourdieu designou como capital cultural⁶¹ e, a partir disso, gerar uma consciência crítica de crianças e adolescentes. Essa perspectiva pode ser ilustrada com a seguinte declaração, obtida em uma das entrevistas realizadas no Brasil: “O nosso objetivo, você sabe muito bem, foi a questão da educação. Como tirar essas crianças do trabalho e voltar com essas crianças pra escola?” (Irândi Pereira – CUT).

No caso dos representantes patronais, a eliminação do trabalho infantil é vista como uma forma de não comprometer a imagem da empresa com denúncias de exploração de mão de obra infantil e também dar maior sustentabilidade ao capitalismo. Para esse sistema, não interessa esgotar a mão de obra antes dela apresentar condições de desempenhar melhores resultados de produção.

É possível a utilização da mesma estratégia para enfrentamento de um determinado fenômeno social em diferentes contextos? Essa pergunta se origina da observação dos debates nas Ciências Sociais sobre a globalização, sobre o aumento das interações mundiais, envolvendo governos, agências intergovernamentais, movimentos sociais, organizações não governamentais, corporações transnacionais etc., que transitam nos mais diversos assuntos, desde as questões climáticas e ambientais até o tráfico de drogas, as trocas de mercado e assim por diante.

Partiu-se também de uma preocupação, já manifestada pela perspectiva do Imperialismo Cultural, com o desnível de poder entre os países, muito acentuado no atual processo de globalização. Percebe-se uma influência importante dos países mais ricos sobre os em desenvolvimento, principalmente do capital transnacional e da indústria cultural na distribuição de bens culturais por todo o mundo.

Na opinião de Quijano (2002), o fenômeno da globalização está intrinsecamente ligado ao amadurecimento do caráter do capitalismo como um padrão mundial de poder, de controle principalmente do trabalho. Contudo esse fenômeno não é novo. Na verdade, o que está

⁶¹ Na acepção de Bourdieu, o capital cultural está principalmente relacionado ao sistema educacional, mas não exclusivamente. Em uma sociedade dividida em classes o capital cultural também se distribui de acordo com a estrutura do capital econômico e do poder. O conjunto de competências e saberes dos indivíduos é valorizado de forma desigual na sociedade, por que a reprodução cultural está associada à reprodução social e portanto às relações de classe. “O sistema escolar mantém [...] a ordem preexistente, isto é, a separação entre os alunos dotados de quantidades desiguais de capital cultural. Mais precisamente, através de uma série de operações de seleção, ele separa os detentores de capital cultural herdado daqueles que não o possuem. Sendo as diferenças de aptidão inseparáveis das diferenças sociais conforme o capital herdado, ele tende a manter as diferenças sociais preexistentes (BOURDIEU, 2004, p. 37).

ocorrendo é um processo mundial de reconcentração de bens e renda nas mãos de uma elite minoritária, polarizando ainda mais a população mundial entre uma minoria rica e uma vasta maioria cada vez mais pobre. Segundo dados apresentados pelo autor, metade da população mundial é formada por desempregados e subempregados. Ao todo, 3 bilhões de pessoas vivem com menos de 2 dólares por dia.

Essas preocupações orientaram, inicialmente, este estudo a uma visão cautelosa sobre a implementação de políticas e programas de caráter global, provenientes de organismos intergovernamentais, principalmente porque se supõem que no interior dessas instituições multilaterais a geopolítica do poder também possa se reproduzir, embora em uma perspectiva de governança global tais instituições existam para contrabalancear essas relações, empoderando os países em desvantagem e buscando maior equilíbrio entre os Estados-membros, como apresentado por Herz e Hoffmann (2004) e O'Brien (2002).

Durante o processo deste estudo, as revisões bibliográficas e o debate no meio acadêmico, fez-se uma reflexão sobre as ações de caráter global em uma perspectiva de solidariedade, de os problemas sociais serem objeto de preocupação de várias instâncias, sejam locais ou transnacionais. Obviamente que pensar dessa maneira não exige a necessidade de crítica e a consideração do contexto da geopolítica de poder em que as políticas globais são gestadas.

Ao fazer a pesquisa de campo, supôs-se que seriam encontrados discursos de resistência, de adesão e de adaptação contextualizados à proposta do IPEC/OIT. Essa suposição surgiu exatamente por considerar a dialética dos processos sociais e da interação dos atores locais com proposições de ações e temas que poderia ser chamado de “des/territorializados” (Inda; Rosaldo, 2002) e “traduzidos” (Hall, 2006).

A partir dos depoimentos dos atores envolvidos na implementação do IPEC/OIT no Brasil e no Paraguai, procurou-se identificar evidências da capacidade inventiva dos agentes e de que a proposição de políticas e programas globais envolve a participação dos atores locais e não simplesmente a adoção de ideias sobre determinados temas.

Houve uma aproximação do conceito de *habitus* de Bourdieu (2004), que procura desvendar as capacidades criadoras dos agentes, embora haja uma predisposição de agir de acordo com a vivência ou o conhecimento adquirido em uma determinada sociedade, ou seja, a “interiorização da exterioridade e exteriorização da interioridade” (BOURDIEU *apud* WACQUANT, 2007, p. 06). Com esse conceito, Bourdieu (2007, p. 61) desejava

pôr em evidência as capacidades “criadoras”, activas, inventivas do *habitus* e do agente (que a palavra *hábito* não diz), embora chamando a atenção para a ideia de que este poder gerador não é o de um espírito universal, de uma natureza ou de uma razão humana como em Chomsky – o *habitus*, como indica a palavra, é um conhecimento adquirido e também um *haver*, um capital (de um sujeito transcendental na tradição idealista) o *habitus*, a *hexis*, indica a disposição incorporada, quase postural -, quase postural -, mas sim o de um agente em acção: tratava-se de chamar a atenção para o “primado da razão prática” de que falava Fichte [...]

o modo como a sociedade se torna depositada nas pessoas sob a forma de disposições duráveis, ou capacidades treinadas e propensões estruturadas para pensar, sentir e agir de modos determinados, que então as guiam nas suas respostas criativas aos constrangimentos e solicitações do seu meio social existente (WACQUANT, 2007, p. 06).

Por isso, pessoas de uma determinada classe social ou de um grupo específico podem apresentar preferências semelhantes e agir de forma parecida sem que tenham feito qualquer acordo para isso. Dessa maneira, comportam-se conforme seu vínculo social. Isso não ocorre necessariamente de maneira objetiva, tendo o indivíduo plena consciência, pois são experiências adquiridas pelo convívio social.

O interessante do conceito de *habitus*, de Bourdieu, é que ele não implica uma homogeneização ou fixidez do modo de agir e pensar em uma sociedade, uma vez que o indivíduo possui sua singularidade, construída a partir de sua “trajetória social”. Existe uma relação dialética entre o momento presente e o *habitus*, sendo que este traz em si experiências passadas, ao mesmo tempo em que se depara com novas situações e forças externas, que interferem no modo de agir, como pode acontecer em casos de migração, por exemplo. “Assim como as posições das quais são o produto, os *habitus* são diferenciados; mas são também diferenciadores. Distintos, distinguidos, eles são também operadores de distinções [...]” (BOURDIEU, 2004, p. 22).

Apesar da proposição pelo IPEC/OIT ao Brasil e ao Paraguai de uma estratégia básica para o enfrentamento do trabalho infantil, supõe-se que a recepção das ideias se deu de forma diferenciada, pois cada contexto tem sua trajetória. Dessa forma, o *habitus* gera algum tipo de resistência ao tentar reproduzir práticas já moldadas, mas que são influenciadas por outras forças, gerando uma nova prática oriunda da relação dialética entre o novo que é proposto e as velhas práticas e conceitos enraizados no local.

Bourdieu (2004) chama a atenção para não se tomarem como definitivas ou substanciais as características e propriedades de um determinado grupo, em um dado momento, em um espaço social definido, mas considerar os aspectos relacionais possíveis, que variam de acordo

com a época, com as práticas e os bens de uma sociedade. Isso permite “uma leitura adequada da análise da relação entre as *posições sociais* (conceito relacional), as *disposições* (ou os *habitus*) e as *tomadas de posição*, as “escolhas” que os agentes sociais fazem nos domínios mais diferentes da prática, na cozinha ou no esporte, na música ou na política etc.” (p. 18).

Desse modo, ao ser implantado em diferentes países, o IPEC/OIT irá se deparar com espaços sociais distintos, nos quais a dinâmica social transcorre no interior de um “campo”, ou melhor, de diferentes campos, onde os agentes têm seus modos de vida, suas características e certo jeito de agir, que constituem os *habitus*. O *habitus* não é um elemento autossuficiente na orientação da ação e não deve ser considerado separadamente dos “mundos sociais particulares” ou “campos”, pois é no seu interior que ele se transforma ou evolui (WACQUANT, 2007).

O olhar sobre de que maneira o IPEC/OIT foi ressignificado no Brasil e no Paraguai, busca orientação na teoria da ação de Bourdieu (2004), que auxilia na consideração dos espaços sociais, a partir de três conceitos fundamentais: *habitus*, campo e capital⁶². Para este estudo, serão abordados os dois primeiros, por eles estabelecerem uma via de mão dupla entre o que o autor considera como estruturas objetivas ou campos sociais e as estruturas incorporadas pelos indivíduos (*habitus*).

O campo é onde ocorrem as práticas sociais. Ele é um espaço que se organiza conforme as posições de poder e as trocas simbólicas, no qual se desenvolvem uma série de relações constituintes da estrutura social. A teoria de Bourdieu destaca a característica multidimensional do espaço social, que não deve ser reduzido a uma determinada classe social (VALLE, 2007) ou a qualquer outra característica que busque defini-lo substancialmente.

Essa perspectiva leva à problematização da proposição de uma política e/ou programa global para interferir em um dado problema social e sua limitação diante da multidimensionalidade do espaço social, em que diversos fatores interagem na produção de um fenômeno. Por isso, o conceito de des/territorialização (INDA; ROSALDO, 2002) é muito pertinente para auxiliar na compreensão da inserção do IPEC/OIT nos países a partir da perspectiva do duplo movimento, de inserção e reinserção, em que é ressignificado, mantendo algumas características e adotando outras, de acordo com o espaço social em que se insere e o *habitus* que envolve os atores sociais com os quais o programa precisará interagir para existir no local.

⁶² O conceito de capital refere-se ao conjunto de bens culturais, sociais, simbólicos, e também aos bens econômicos, entretanto sua abordagem não foi possível neste estudo uma vez que a metodologia proposta valeu-se apenas dos dois primeiros.

Essa perspectiva é complementada pela ideia de tradução apresentada por Hall (2006). Embora o autor a relacione principalmente aos aspectos da identidade em situações de migração, aqui será considerada como possibilidade de tradução de uma política global pelos atores sociais locais, diante da proposição de uma política pública exógena, em que são obrigados a interagir com uma nova proposta, sem se deixar assimilar por ela e assim tentam recriá-la com o máximo de identidade com o local em que estão inseridos.

Bourdieu (2007) alerta que os efeitos sociais, previstos ou não, seja de uma instituição ou de uma medida administrativa, não são reflexo da “vontade” de um grupo ou mesmo de uma pessoa, mas o resultado da luta em um campo permeado de forças antagônicas ou complementares, de interesses e de posições diferenciadas, além dos *habitus* dos integrantes que geram os desejos e as visões de mundo.

Por isso, é prematuro adotar a ideia do Imperialismo Cultural para pensar que a verticalização das políticas globais são impostas e aderidas, forjando uma ação homogeneizada e que são capazes de suplantar qualquer resistência. A correlação de forças que se dá no interior do campo pode gerar um tipo de resistência, como na acepção de Scott (2011), a qual pode assumir diferentes formas. Não é certo afirmar necessariamente que seja um embate coletivo, mas o uso de manifestações de cunho comportamental, como de relutância, dissimulação, falsa submissão, de diálogo limitado por debates e negociações.

Os depoimentos coletados na pesquisa de campo são fundamentais para entender “as formas corriqueiras de resistência”, que estão presentes nos conteúdos das falas e nas ações dos atores sociais. Scott (2011) desenvolve seu pensamento a partir de uma insatisfação com as análises sobre as rebeliões e revoluções camponesas, pois essas tendem a valorizar os momentos da luta em que o Estado ou a ordem institucional existente foi ameaçada.

Na perspectiva do autor, as “formas cotidianas de resistência” desenvolvidas pelos camponeses revelam a luta permanente contra aqueles que de alguma forma os oprimem, por meio de políticas agrícolas elitistas, excesso de impostos etc. Mesmo que em alguns momentos tal resistência possa vir a ser violenta, geralmente ela se configura em um descumprimento sutil, com aparente passividade. Isso ocorre de diversas maneiras, na manifestação diária, junto a seus pares, de contrariedade com a situação, de boicote ou sabotagem, de difamação.

O que as formas cotidianas de resistência compartilham com as confrontações públicas mais dramáticas é, naturalmente, o fato de serem voltadas a mitigar ou rejeitar demandas feitas pelas classes superiores ou a levar adiante reivindicações com relação a tais classes. Essas demandas e reivindicações têm normalmente a ver com o nexos material da luta de classes – a apropriação

da terra, do trabalho, dos impostos, das rendas, e assim por diante. Onde a resistência cotidiana se distingue mais evidentemente de outras formas de resistência é em sua implícita negação de objetivos públicos e simbólicos. Enquanto a política institucionalizada é formal, ostensiva, preocupada com a mudança sistemática e *de jure*, a resistência cotidiana é informal, muitas vezes dissimulada, e em grande medida preocupada com ganhos *de facto* imediatos. (SCOTT, 2011, p. 223)

Essa forma de resistência é, às vezes, a única alternativa para os grupos descontentes. Assim como Bourdieu, Scott (2011) busca ressaltar a persistência e a capacidade inventiva dos atores, contrariando, em parte, a ideia da determinação exclusiva da estrutura sobre a ação dos indivíduos. Embora esse tipo de resistência não tenha uma organização formal e sua invisibilidade e sutileza poucas vezes sejam consideradas importantes, ao ser multiplicada como ação dos indivíduos ou até, no caso desta pesquisa, por instituições sociais, ela pode interferir nas políticas do Estado e convertê-las de acordo com as suas necessidades.

Ao se considerarem as especificidades dos campos e sua multidimensionalidade, atenta-se à observação de Bourdieu (2007, p. 67) de que esse conceito (campo), “em consequência das particularidades das suas funções e do seu funcionamento (ou, mais simplesmente, das fontes de informação respectivas), denunciam de maneira mais ou menos clara propriedades comuns a todos os campos [...]”.

No caso dos contextos estudados, Brasil e Paraguai, a implementação do IPEC/OIT envolve a articulação de pelo menos cinco campos diferentes, sendo eles o de organismos internacionais, da sociedade civil da área da infância, do governo (incluindo agentes do Estado, como do Ministério Público), do setor privado ou empresarial e dos trabalhadores ou sindical. Para os fins desta tese, com base na ideia de campo de Bourdieu, serão considerados os diferentes campos como um único campo. Mesmo que cada grupo tenha sua própria motivação, eles se articularam em torno do tema da erradicação do trabalho infantil, diferenciados pelos contextos de cada país, no caso o Brasil e o Paraguai.

Durante a pesquisa de campo, identificou-se depoimentos que revelaram perspectivas de resistência à implementação do IPEC/OIT, de adesão, de adaptação contextualizada e de opinião sobre a influência do programa na política pública do país voltada para a infância e adolescência. A seleção e a classificação dos relatos foram feitas de forma a compor um panorama possível do cenário que se criou na implementação do IPEC/OIT em cada país.

Seguindo a reflexão de Mato (2004), considera-se ainda que, mesmo que as agendas e os discursos de organismos intergovernamentais internacionais como a OIT sejam frutos da interação em espaços burocráticos e representações de governos ou mesmo de pressões políticas de movimentos transnacionais ou de corporações para além do local, a maneira de implementação dessa agenda pode ocorrer de diferentes maneiras, cujas experiências podem envolver a adoção de ideias, a adaptação, o conflito e também a produção conjunta.

Adotou-se a perspectiva de resistência à luz da discussão de Scott (2001), a qual entende-se aqui como a oposição dos atores sociais a uma proposta externa, gestada fora do contexto do país, considerada como interferência a um problema local e cujas motivações não são conhecidas claramente. Suas manifestações se dão de forma pacífica, por meio de mobilizações públicas, manifestos, opiniões e confrontos por meio de ideias e debates.

Com relação à perspectiva de adesão, considerou-se a posição de concordância com a proposta, de forma cooperativa, mas não de maneira submissa e acrítica. Por adaptação contextualizada, entende-se o processo de ajustamento do programa a partir de uma posição cautelosa dos atores sociais, mantendo o respeito às regras, porém sem se submeter à uma ideia extrínseca.

No entendimento deste estudo, a perspectiva de resistência trazida por Scott (2011), cuja ideia ressalta as práticas cotidianas e sutis de resistência, e não aquelas voltadas para abalar ou liquidar a ordem institucional, não está presente somente nas posições declaradamente contrárias ou questionadoras da proposição de uma política global para um contexto local, mas pode estar presente nas situações de adesão, caso alguma proposta ou posicionamento do programa não atenda à expectativa gerada inicialmente. Além disso, ela pode aparecer também na perspectiva de adaptação contextualizada, por essa posição buscar garantir maior controle à implementação do programa em nível local.

4.1 DEFININDO OS “CAMPOS”

No Brasil, como já mencionado, distintas motivações mobilizaram os atores desses diferentes campos na luta contra o trabalho infantil. O campo do governo sofreu pressões oriundas de denúncias feitas pela sociedade civil e veiculadas na mídia e também em nível internacional, como a denúncia feita ao mundo e ao Itamaraty (Ministério das Relações

Exteriores do Brasil) pela revista *Footwear News*⁶³, dos Estados Unidos, em fevereiro de 1989, que cerca de 20% da mão de obra nas indústrias de calçados no Vale dos Sinos, região do Rio Grande do Sul, era composta de crianças e adolescentes.

No mesmo período, a Universidade do Vale dos Sinos (Unisinos) realizou pesquisa sobre o assunto e encaminhou ao Ministério do Trabalho (MTE) e à OIT (CEAP, 1991). De acordo com Margarida Munguba, auditora fiscal do trabalho, que, na época, estava lotada no MTE, a partir dessa denúncia o Ministério do Trabalho iniciou fiscalização na região de produção de calçados do Vale dos Sinos, utilizando como base a Convenção nº. 05 da OIT, que proíbe o trabalho de pessoas menores de 14 anos na Indústria.

Os fiscais do Ministério do Trabalho que realizaram a inspeção nas indústrias denunciadas elaboraram um relatório detalhado da situação de exploração da mão de obra infantil e também apresentaram propostas para enfrentamento da questão:

[...] a gente fez um estudo bem legal, tanto o estudo comprovando por autos de infração com o relatório, quanto sinalizando propostas do que poderia ser feito. E aí, na época, a gente já indicou bolsa. Foi exatamente na época em que o governo dava muita bolsa para as pessoas irem estudar no exterior, e a gente achava “porque que não dava bolsa pros meninos fazerem o primário? Pra poderem se manter na escola”, já que gastava tanto dinheiro com os mais velhos [...]. [...] fizemos esse documento, na época o presidente da CNI era o Mário Amato, e nós mandamos esse relatório, nós falamos que foi feito uma denúncia porque estava desrespeitando a Convenção número 5 e a gente comprovou, a gente foi conversar lá com o procurador... corregedor da Justiça do Rio Grande do Sul, apresentamos cópias das coisas, e aí o Zé Cláudio fez a denúncia pelo SINAIT junto a OIT. Ele apresentou todo esse documento que nós fizemos, com laudo de médicos, com alvarás de juízes, relatórios da fiscalização, notificações, auto de infração... (Margarida Munguba - MTE)

O documento elaborado pelos auditores fiscais do trabalho foi encaminhado também à Confederação Nacional da Indústria (CNI), dirigida na época por Mário Amato. A resposta da CNI sobre as denúncias demonstram toda a ideologia da época que orientava a sociedade sobre a inserção de crianças e adolescentes no mundo do trabalho, como uma estratégia de prevenção à delinquência e a posição dos empregadores como bem feitores: “faz-se imperativa, antes de se esconjurar os empregadores que dão oportunidades de emprego aos menores, direcionar as preocupações aos graves fatores determinantes da delinquência juvenil que proliferam no País” (*apud* CEAP;CUT, 1991, p. 28)

⁶³ Revista especializada em calçados, voltada para executivos da indústria calçadista.

Segundo estudo realizado naquele período por Santos e Pereira (1997, p. 05), os altos índices de trabalho infantil estavam causando “danos à imagem do Brasil no plano externo dificultando o estabelecimento das relações internacionais, particularmente junto aos foros de direitos humanos [...]”. No período da década de 80 e 90, muitas organizações não governamentais internacionais faziam cooperação e parcerias com projetos sociais no Brasil, ao mesmo tempo em que mobilizavam a opinião pública em seus locais de origem, na maioria europeus.

Técnicos e gestores comprometidos com a defesa dos direitos da criança tiveram um papel importante na atuação governamental, buscando garantir a prioridade do tema na gestão pública, como observado durante nossa pesquisa de campo: “[...] Com a mudança de governo, eu fazia um relatório sobre a importância do tema, a importância do trabalho infantil, quando chegou o Barelli⁶⁴ [...], e eles deram a importância devida ao tema” (Margarida Munguba - MTE).

O setor privado também se viu pressionado pela mídia, temendo prejuízos à imagem de seus produtos. De acordo com Neto (2007), as pressões internacionais também tiveram um papel importante devido às ameaças de boicote à importação de produtos brasileiros que tivessem na cadeia produtiva o emprego de mão de obra infantil.

O tema extrapolou o âmbito da OIT. Na década de 90, a OMC chegou a discutir a imposição de restrições comerciais contra países que explorassem o trabalho de crianças e adolescentes. “Os países desenvolvidos alegavam que o instrumento seria uma forma de impedir o chamado *dumping social*, isto é, a obtenção de vantagens por meio do baixo custo de produção, conseguido pela superexploração de mão de obra”.

Quanto ao movimento sindical, esse vivia um momento de retomada de sua força de mobilização, em decorrência do processo de redemocratização do país. Internamente, alguns setores sindicais provocavam discussões sobre o papel do sindicalismo diante das grandes questões sociais. No início da década de 90, por exemplo, antes mesmo da implementação do IPEC/OIT no Brasil, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) criou as Secretarias de Políticas Sociais nos estados a fim de “atender a uma série de novas demandas do movimento popular” (ANDRADE; MOTTA, 1991, p. 9). O tema do trabalho infantil ainda era muito incipiente no

⁶⁴ Walter Barelli foi Ministro do Trabalho no governo do Presidente Itamar Franco, de 8 de outubro de 1992 a 4 de abril de 1994.

meio sindical, por isso, havia um entendimento de que era necessário uma mudança no interior do movimento e uma das avaliações que se fazia era de que

O sindicalismo brasileiro mais avançado, aquele que julgamos revolucionário, acredita que a revolução irá sanar a excrescência do trabalho precoce. O sindicalismo conservador, nossos velhos pelegos, nem se preocupam com isso. O certo é que nem progressistas, nem conservadores, preocupam-se atualmente com esta situação que interfere diretamente na capacidade de negociação dos sindicatos. Um dos principais obstáculos que impede o sindicalismo de olhar para a exploração do trabalho infanto-juvenil é o corporativismo que impregna até os sindicatos mais progressistas. Como a grande maioria das crianças e adolescentes não têm carteira de trabalho assinada, não são objeto de preocupação dos sindicatos (BARROS, 1991, p. 15).

O curioso é que na história do movimento sindical brasileiro a inserção precoce de crianças no mundo do trabalho já tinha sido uma preocupação, pois, de acordo com Barros (1991), sindicalistas de orientação socialista e anarquista reivindicavam a erradicação do trabalho infantil no final do século XIX e a categoria trabalhadora da área têxtil, no Rio de Janeiro, já denunciava a exploração de crianças e adolescentes nesse tipo de trabalho.

Dentre as várias publicações operárias podemos encontrar trechos do pensamento operário expresso n'A Voz do Povo de 16/02/1920, que dizia, dentre outras coisas: "o trabalho infantil deve ser abolido. Seus inconvenientes são verificáveis à mais simples vista. Crianças desde seis a quatorze anos empregam-se nos misteres mais rudes, do amanhecer à noite, ganhando uma miséria que é um escárnio". "... Enquanto outras crianças, da mesma cidade, folgam e riem, sadias e felizes, os menores proletários, pálidos e magrinhos, arrastam-se na tristeza de um viver". (BARROS, 1991, p. 15)

Na década de 90, o envolvimento de alguns setores do movimento sindical com o tema da infância também se deu por meio de fóruns da sociedade civil e articulações com outras ONG e por alguns dos seus integrantes, que já atuavam na área da criança e, principalmente, porque passaram a entender que o trabalho infantil feria sua pauta de reivindicações pela melhoria de condições e formalização das relações de trabalho e de geração de empregos.

O campo da sociedade civil de defesa dos direitos da criança e do adolescente era motivada pelo dever ético de enfrentamento das injustiças sociais e considerava que "abolir o trabalho infantil é desafio fundamental para quem se propõe a construir uma nova sociedade. Não se trata de voltar um olhar apenas compassivo. É preciso situar esta questão no contexto das grandes questões nacionais a serem enfrentadas às portas do século XXI" (VOLPI, 1994, p. 05). O campo dos organismos internacionais, que envolve principalmente OIT e Unicef,

tanto no Brasil, quanto no Paraguai, tinha como motivação principal a aplicação das Convenções, tendo nesse ponto um dos aspectos principais de sua missão.

Com relação ao Paraguai, de acordo com os documentos consultados e alguns depoimentos, o campo governamental, como já apresentado no Capítulo III, sofreu pressões internacionais para enfrentar o problema, parecido com o caso brasileiro. Além disso, diferentes situações políticas contribuíram para que o país fosse aos poucos aderindo ao tema da erradicação do trabalho infantil, como a abordagem a autoridades paraguaias por ativistas de organizações de outros países durante eventos internacionais para falar da importância da adoção das normas internacionais. Outro fator foi o trabalho da OIT e do Unicef, apoiados por ONG, junto aos parlamentares, para a aprovação da Convenção 138 da OIT. De acordo com Bernardo Puente, coordenador do IPEC/OIT no Paraguai:

Demoro mucho, hubo que utilizar mucha coyuntura política, el 138 no se ratificaba y se hizo en el marco de este proyecto, se hizo un encuentro regional, en Cartagena de Indias, y se invitó del Paraguay una persona del Ministerio de educación y esta persona que se fue a Cartagena, se fue con su marido que acababa ser electo diputado nacional por el partido que gano la presidencia, todavía no había asumido, pero ya gano, ya era y se fue a Cartagena a pasear con su esposa. En esa reunión nosotros hablamos con brasileros, con colombianos, con los países más fuertes y lo agarraron en una cena, se sentaron con el señor y le dijeron: ¡oh, usted es el nuevo diputado electo, felicitaciones! ¿Y no tiene ratificado el convenio 138? Y el hombre iniciándose en la política dijo: “No se preocupen yo voy a conseguir que se ratifique” y ahí uno le dijo: ¿por qué todos los derechos para todos los niños del mundo menos para los de Paraguay? Ustedes tienen que luchar por sus niños. [...] su primer discurso en el congreso fue ese, los niños paraguayos tienen que tener los mismos derechos de cualquier niño en el mundo y si en cualquier lado del mundo está prohibido el trabajo infantil, ¿por qué los niños paraguayos tienen que trabajar? Y ahí sacó un lenguaje nacionalista que en esa coyuntura sirvió y de un día para otro nos despertamos y se ratificó el convenio.

Além disso, entidades não governamentais, articuladas no Fórum Nacional DCA, no Brasil, e envolvidas com a Marcha Global contra o Trabalho Infantil, também fizeram gestões junto ao governo paraguaio para a ratificação da Convenção 138, conforme ofício⁶⁵ enviado ao embaixador do Paraguai no Brasil, no qual reivindicavam a ratificação pelo país.

No campo empresarial, assim como no Brasil, a motivação do setor privado para se envolver no combate ao trabalho infantil foi o perigo de manchar a imagem dos produtos e a ameaça de embargo. De acordo com Bernardo Puente (IPEC/OIT),

⁶⁵ Ofício n. 064/2003 – Fórum Nacional DCA

Los empresarios antes decían: “nosotros no tenemos trabajo infantil en la industria” si pero el producto, la materia prima que tu usas es hecho por niños, “ah pero eso no es mi problema, es problema del Estado” y ahora están comprendiendo de que no es así, porque todo el mundo empresarial está mirando el tema de lo que es la cadena de valor y los empresarios están entendiendo cual su rol, porque a los empresarios no les importan los niños, ni les interesa los derechos humanos, les interesa es su negocio, pero ¿qué pasa? Que a medida que atender los niños y atender la educación se vuelca sobre su negocio, ahí si les interesa. Es muy diferente presentar: Esto es mate limpio de explotación laboral, de explotación de trabajo infantil, es un poco más caro pero es limpio. Hoy la sociedad de consumo paga eso y quiere eso. Esto lo hace de esta manera y lo hacen porque hay técnicos que saben hacer eso, para que allá técnicos que hagan eso, yo tengo que invertir en la educación porque si yo no tengo personas mejor educadas que tengan mejores capacidades, no voy a tener obreros capacitados, técnicos. Ellos ahora ven eso, antes la responsabilidad social que tenían los empresarios, un vaso de leche por acá, pelotas de futbol por aquí, ahora no, ahora vuelcan sobres su cadena [...].

Um exemplo da vigilância internacional sobre produtos foi um levantamento feito pelo governo dos Estados Unidos, que atestou a presença de trabalho infantil na produção de cana-de-açúcar, gerando riscos à exportação do produto, conforme nos foi relatado:

Estados Unidos decide, sin preguntarle a nadie, hacer una investigación dentro de Paraguay, el gobierno norteamericano, investiga los niños que están involucrados en la caña de azúcar y demuestra que hay muchos niños involucrados en la caña de azúcar, en la cosecha de la caña de azúcar, ¿Por qué hace eso? Sin pedir permiso, nadie le pidió, porque Paraguay exporta la mayor cantidad de azúcar orgánica a EEUU y para que la azúcar orgánica salga del Paraguay tiene que tener un sello, un certificado de que no tiene trabajo infantil, EEUU vino a decir que si tiene y lo publicó, y marcó en la lista, EEUU hace un listado de productos que producen los países con trabajo infantil y trabajo forzoso. (Bernardo Puente – IPEC/OIT)

No campo da sociedade civil, as motivações partiam principalmente da necessidade de mudança na gestão das políticas públicas para um modelo descentralizado de atendimento à criança e ao adolescente e a adequação do *Código del Menor* à Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e à Constituição Nacional.

Havia uma preocupação com a garantia do princípio da prioridade absoluta e do maior interesse da criança, como estabelece a Convenção. Além disso, já vinha sendo desenvolvido um trabalho de apoio à organização política de meninos e meninas trabalhadores e a defesa do direito ao trabalho e erradicação de todas as formas de exploração.

Com relação ao movimento sindical, os trabalhadores começaram a atuar sobre o tema do trabalho infantil por meio de incentivo do IPEC/OIT, mas sua motivação principal estava

relacionada ao questionamento das condições de trabalho dos pais e da política econômica, de acordo com relato de Graciela Congo, da CUT Auténtica:

Porque no hay una política de desarrollo económico que genere trabajo decente para los padres, mientras que nosotros hacemos todo el esfuerzo, desde la CONAETI, desde la concienciación en el interior de nuestra Central con los trabajadores, mientras no tengamos un desarrollo económico que genere trabajo decente, esto va crecer en vez de disminuir.

Como se pode observar, apesar das diferentes motivações que mobilizaram os diversos campos, houve uma convergência para o tema da erradicação do trabalho infantil, permitindo que se visualize um determinado campo de ação, tanto no Brasil, quanto no Paraguai. Esse processo permite, também, perceber as especificidades dos dois campos com as quais o IPEC/OIT se deparou e teve que lidar para buscar uma convergência para o tema da erradicação do trabalho infantil.

4.2 RESSIGNIFICAÇÃO DO IPEC/OIT

A partir das entrevistas realizadas com atores envolvidos ou que acompanharam no passado a implementação do IPEC/OIT no Brasil e no Paraguai, buscar-se-á compreender de que maneira se deu a ressignificação do IPEC/OIT nos dois países. Ao analisar os conteúdos das entrevistas, puderam-se identificar diferentes percepções sobre o programa, assim como diferentes ações e estratégias utilizadas pelo IPEC/OIT nos dois países.

Priorizou-se entrevistar pessoas que tiveram participação nas discussões sobre a implementação do IPEC/OIT no Brasil e no Paraguai, algumas delas ainda trabalham nas mesmas instituições da época, outras não. Conversou-se também com atores sociais que têm uma atuação significativa na área da erradicação do trabalho infantil e que se envolveram com ações do IPEC/OIT depois de sua implementação.

No Brasil, foram entrevistadas pessoas do FNPETI, servidores públicos que atuavam no Ministério do Trabalho e no Ministério Público do Trabalho, representantes dos trabalhadores, como a CUT e a Contag, pesquisador do meio acadêmico e pessoas de organismos internacionais como a OIT/IPEC e Unicef.

No Paraguai, conversou-se com pessoas ligadas ao Ministério de Justicia y Trabajo (MJT), ao Ministério de la Educación e que também que tiveram uma atuação governamental importante na Secretaria Nacional de la Niñez y Adolescencia e Secretaria de Acción Social. Na área de trabalhadores, foram entrevistados atores da CUT Autêntica, ONG, meio acadêmico e OIT/IPEC.

Tanto no Brasil, quanto no Paraguai, a maioria dos entrevistados tinha ou tem participação na Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti).

4.2.1 PERSPECTIVAS DE RESISTÊNCIA

Identificou-se conteúdos de resistência tanto no Brasil, quanto no Paraguai. Contudo, eles se manifestaram de maneiras diferentes. No Brasil, aparentemente houve pouca resistência ao IPEC/OIT comparado ao processo ocorrido no Paraguai.

Pode-se observar que a chegada do IPEC/OIT no Paraguai, em 1996, e a discussão sobre erradicação do trabalho infantil trazida inicialmente pelo Unicef e por Guillermo Dema, do Escritório Regional da OIT/Lima/Peru, geraram muito debate no âmbito da sociedade. A tramitação da Convenção 138 no parlamento levou organizações da sociedade civil e o movimento de NAT às ruas em protestos contra a sua aprovação, gerando, à primeira vista, uma polarização sobre o tema, de um lado, os defensores do trabalho infantil e, de outro, os abolicionistas.

Contudo, essa manifestação pública significou muito mais do que resistência à Convenção e ao IPEC/OIT em si. Ela representou um descontentamento com o conceito de trabalho infantil neles contido e a forma de padronização de conceitos e políticas que órgãos intergovernamentais como OIT e Unicef exercem. Como havia, e ainda há, por uma parte das organizações da sociedade civil, principalmente da CONNAT (Coordinación Nacional de Niños/as y Adolescentes Trabajadores), um entendimento de que o trabalho é um direito da criança, desde que exercido de forma protegida e digna, a proposição da ratificação da Convenção 138 significava que as crianças e adolescentes trabalhadores não seriam defendidos ou contemplados em seus direitos. Alguns depoimentos expressam claramente essa confrontação, de um lado e de outro:

Acá fue muy fuerte la confrontación con Unicef en el tema de la ratificación del 138, fue fuerte (Norma Duarte - SNNA).

Cuando IPEC/OIT empezó acá en el 2001, todo el mundo estaba a favor del trabajo infantil, todos, todo el mundo, porque los NATs de acá tienen mucha relación. (Bernardo Puente – IPEC/OIT)

Acá hubo una cosa muy particular en el año 2001, el convenio 138 se instaló en el Parlamento. La CONNAT (Coordinación Nacional de Niños/as y Adolescentes Trabajadores) [...] lo que el planteó era el rechazo al 138, entonces se llevó al parlamento, quien era el que operaba al frente, era la Unicef, eso si la Unicef vela por los derechos de los niños, pero aparentemente los niños trabajadores no son usuarios de los derechos para esa institución, entiende, porque va a defender todos los derechos y no lo de los niños trabajadores, entonces fue un enfrentamiento abierto diciendo bueno cierren la discusión y mientras se abría la discusión y empezó a tener sentido la posición de la CONAT, la necesidad de no aprobar el 138 y blablablá, ellos operaban y dicen muchacho se había cerrado la discusión, se vota y se gana y se ganó. Ganó la posición asumida por la UNICEF de 138 (CONNAT).

Que hipócritas que somos cuando planteamos una ley que criminaliza su lucha por la vida digna (CONNAT).

Hubieron más de un par de ONGs que se opusieron, pero eran unas ONGs que estaban a favor del trabajo infantil y esas ONGs decían que eso era una vergüenza que nos unamos todos en contra de los niños, que los niños tenían derecho a trabajar, que era un derecho humano de ellos, que si el niño no tiene papá o mamá que lo mantenga tiene derecho a buscarse su propia comida, su propio sustento. Entonces algunas ONGs si hicieron mucho ruido, formaron grupos de niños, hablaban a la televisión diciendo que los niños tienen derecho, que los niños pueden protestar, uno de esos derechos es el derecho a trabajar, o sea, totalmente opuesto a lo que planteaba IPEC/OIT por eso ellos estaban en contra. (Verónica Lopez - MJT)

del 1992 al 2005 que se dividió la lucha en dos campos, por ejemplo, la CDIA que es la Coordinadora de los Derechos de la Infancia y de la Adolescencia, estuvo a favor nuestro, es decir, a favor del trabajo infantil porque en este país ante la falta de trabajo, ante la imposibilidad de encontrar trabajo para los padres, los hijos lo más lógico es que también trabajasen como un apoyo para la casa porque si no era imposible sobrevivir (Ativista dos Direitos da Criança do Paraguai).

O depoimento do representante da CONNAT revela uma percepção de que a defesa da erradicação do trabalho infantil pode se reverter na criminalização das atividades realizadas por meninos e meninas em nome da sobrevivência. Por essa razão, o processo estaria ferindo os seus direitos. Essa polêmica já aparecia, pelo menos, em meados do século XIX, quando o valor econômico atribuído às crianças foi reduzido entre os pais de grupos médios da área urbana, nos Estados Unidos, e passaram a investir mais na educação dos filhos.

No âmbito da classe trabalhadora, no entanto, o valor econômico das crianças crescia em decorrência do processo acelerado de industrialização, aumentando a dependência das famílias em relação ao trabalho dos filhos mais velhos e também do trabalho doméstico dos filhos mais jovens. “Entre 1870 e 1930, essas diferenças desapareceram. Os grupos populares viram suas práticas de criação dos filhos se tornarem “fora da lei”, por força da legislação que impôs a escolarização obrigatória e proibiu o trabalho infantil” (LIMA; ALMEIDA, 2010, p. 349).

Foi mais fácil aos grupos médios aderirem a essa ideia mais rapidamente. Por isso, tiveram mais tempo para se adequar do que os grupos de famílias trabalhadoras, que viram diante de si as novas regulações e a necessidade de mudança de comportamento em um curto espaço de tempo

O relato a seguir dá uma ideia da magnitude da polêmica gerada pela tramitação e posterior aprovação da Convenção 138 da OIT no Parlamento paraguaio, levando crianças, adolescentes e educadores a um enfrentamento de ideias contra o Estado, demonstrando sua resistência, marcando sua posição.

O grupo que mais se contrapôs à proposta, o movimento dos NAT, rejeitou qualquer possibilidade de trabalhar com a OIT no tema do trabalho infantil, como pode ser conferido no depoimento abaixo, inclusive recusou recursos para desenvolver ações na linha do IPEC/OIT. Esse é o campo que foi encontrado no Paraguai, que, na acepção de Bourdieu, é onde as práticas sociais se desenvolvem e se organizam de acordo com as correlações de força e poder e as trocas simbólicas. É uma ilusão pensar que uma proposta, por mais bem intencionada que seja, não terá resistências, pois o espaço social é multidimensional.

Es algo histórico, una organización de niños trabajadores con 800 niños más 100 adultos sale a la calle y enfrentan al Estado en una discusión de su determinación de firmar un convenio internacional y dice NO, le dice los niños desde su posición, su lectura, lo que quiera, después se pelea en el parlamento, pero el hecho en sí es un enfrentamiento pero un enfrentamiento, digamos, sin armas, desde la experiencia de los niños. Fue capa de todos los diarios de la capital.

[...] aunque alguna vez una gente a ofrecer 100 mil dólares para trabajar con la abolición del trabajo infantil y nosotros dijimos que no era en el momento económico más crítico y nosotros le dijimos que no, que nosotros no podíamos vendernos, y lloramos de tristeza cuando se fue esa plata. Eran 100 mil dólares que venía el representante de la OIT a poner en consideración para hacer un programa para trabajar con los niños trabajadores pero con el objetivo de abolir el trabajo infantil y con las lágrimas en los ojos le dijimos que no.

Para Andreza Ortigoza, da Fundação DEQUENÍ, a resistência na verdade era mais ampla, estava relacionada mais ao tema da erradicação do trabalho infantil, do que propriamente contra o IPEC/OIT:

En realidad, así como resistencia al IPEC/OIT no sé, pero hacia la erradicación del trabajo infantil sí, porque en Paraguay nosotros teníamos dos frentes, un movimiento de organizaciones que estaban a favor de organizar a los niños trabajadores, que hoy en día llamamos CONNATs que, bueno, después de un tiempo fuimos pudiendo conversar, hoy día estamos en las mismas metas, pero con ideologías distintas, como la CDIA que agremia a varias organizaciones [...] y nosotros éramos como vereda del frente.

Contudo, as diferenças de perspectivas dentro do campo do Paraguai são bem marcadas pelos ativistas que defendem o trabalho como um direito, protegido e em condições dignas, representados pelo movimento dos NAT. Na opinião desse grupo, a Convenção dos Direitos da Criança, em seu artigo 32⁶⁶, reconhece o trabalho como um direito. Essa polêmica é relatada por algumas pessoas entrevistadas, embora isso às vezes pareça contraditório, porque há pontos de convergência sobre o tema da exploração do trabalho.

(Sobre a posição dos NATs) [...] cuando ellos hacen sus seminarios, sus encuentros, su jornada, hablan de una dignificación del trabajo infantil, me entiendes, hay que diferenciar aquellos. Lo que pasa es que esto es una lucha contra la OIT, estos son temas que yo sigo sin entender, porque cuando yo me voy a los programas radiales y se van a ellos y hablamos de estos trabajos, ellos se enojan más que yo, pero cuando ellos hace una conferencia, cuando debatimos estos temas, un niño en un cañaveral o un niño haciendo ladrillos, ellos están de acuerdo con que eso es NO. Pero entonces cuando hablamos en una conferencia de prensa también tenemos que decir, hay trabajos que son una transmisión de valores y hay otros que no. (Aurora Figueredo – FORTALECER)

[...] pero en la convención (dos Direitos da Criança) hay un artículo que es el 32, el artículo 32 no más yo quería leerles, que para el movimiento latinoamericano es una aceptación del derecho al trabajo, el artículo 32 dice: “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para

⁶⁶ **Convenção sobre os Direitos da Criança - Artigo 32:** 1. Os Estados Partes reconhecem à criança o direito de ser protegida contra a exploração económica ou a sujeição a trabalhos perigosos ou capazes de comprometer a sua educação, prejudicar a sua saúde ou o seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral ou social. 2. Os Estados Partes tomam medidas legislativas, administrativas, sociais e educativas para assegurar a aplicação deste artigo. Para esse efeito, e tendo em conta as disposições relevantes de outros instrumentos jurídicos internacionais, os Estados Partes devem, nomeadamente: a) Fixar uma idade mínima ou idades mínimas para a admissão a um emprego; b) Adoptar regulamentos próprios relativos à duração e às condições de trabalho; e c) Prever penas ou outras sanções adequadas para assegurar uma efectiva aplicação deste artigo.

su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social” no dice contra el trabajo, es contra las condiciones de explotación. (CONNAT)

De acordo com os relatos, pode-se inferir que a introdução da discussão sobre a erradicação do trabalho infantil e a ratificação das Convenções 138 e 182 da OIT, embora tenham gerado muita polêmica, ao mesmo tempo sensibilizou e aglutinou uma série de organizações que atuavam na área da infância e adolescência, como será visto mais adiante.

É possível dizer que a proposição dessa pauta se deparou com o *habitus* estabelecido de forma bastante forte em atores envolvidos no trabalho social com meninos e meninas trabalhadores e em outras organizações da área da infância. O processo de debates e manifestações contestadoras da proposta de erradicação do trabalho infantil envolveu o que Bourdieu ressaltava sobre o *habitus*. Embora o *habitus* traga em cada um experiências passadas, novas forças e situações surgem e interferem no modo de agir e pensar de um dado campo.

A experiência do Paraguai foi muito rica nesse sentido, pois provocou muita discussão e mobilização entre os atores sociais, revelando, como já dito, uma polarização de posições sobre o tema da erradicação do trabalho infantil, mas também uma crítica a organismos internacionais, que surgiu na esteira do debate, demonstrando a complexidade e os diferentes aspectos que podem ser desvendados a partir de uma polêmica.

En el Paraguay si hubo resistencia y hubo resistencia del Movimiento de niños trabajadores, eso es clarito y no solamente por ser un organismo internacional que, no te voy a mentir y no te voy a disfrazar ahí porque me parece interesante todo lo que se pueda debatir y producir sobre esto, si, evidentemente si y también por el abordaje, esta mirada global que trae el IPEC/OIT, pareciera cargar a todos en la misma bolsa [...]

evidentemente un niño de 6 años, de 5 años no puede estar trabajando en la calle, ni de ninguna edad, o sea, yo creo que esa fue la cuestión que se mal entendió y hubo como una ruptura, pero que además tiene que ver también con nosotros o como somos los paraguayos o de repente como somos los latinoamericanos, porque se polarizó, se puso un cuestión de que hay gente que está a favor del trabajo infantil y hay gente que está en contra, entonces ahí se perdió en el medio todo ese debate, toda esa discusión (Norma Duarte - SNNA).

Bueno, yo creo que coincidimos en algunos puntos importantes, que yo te mencionaba, de lo del IPEC/OIT que era una bolsa grande en donde cada uno entra con su particularidad, pero no deja de ser una bolsa grande. Y aquello de trabajar mucho en el nivel de la incidencia, que es armar la estructura, digamos, y dejar la estructura, que se cargue ahí adentro es su responsabilidad, en ese sentido es que los movimientos sociales tienen sus reservas con relación a los organismos internacionales porque justamente esa es la práctica: Pero cuando tiene que deslegitimar, criticar o posicionarse frente a situaciones se retira o se llama al silencio. (Norma Duarte - SNNA)

La crítica que le hacíamos al IPEC, en esto yo me hago responsable porque era una de las críticas que yo hacía, vienen y pelean por una incidencia, instalan una normativa y se van, después no importa quién lo hace y como lo hace, verdad, nosotros dentro de lo que era la sociedad civil y el Movimiento de niños trabajadores esa mirada era más orientada a la OIT que a la IPEC, o sea, más identificada como OIT, esa era la crítica que hacíamos. (Norma Duarte - SNNA)

El tema de la explotación ni siquiera a un adulto tiene que pasar por eso y muchas veces nosotros, o sea, con la firma de los convenios 138 y 182 hemos luchado mucho porque siempre se globaliza y siempre se mete todo en una misma bolsa y nosotros creemos que no tiene que ser así. En realidad nosotros creemos que lo que tiene que buscar la OIT es eliminara la explotación y no el trabajo de los niños. (CONNAT)

Para mí, con todo respeto que se merece la OIT, creo que representa el pensamiento del norte, hegemónico, creo que la OIT es una organización que necesita revisar su historia y su génesis, en el año 1919 o no sé qué año, se constituye esta organización y tiene por objetivo mejorar las condiciones de vida del trabajador, condiciones de trabajo también. Desde ese tiempo hasta esta parte, mirando las situación de la clase trabajadora en el mundo, encontramos que más del 70 % son trabajadores informales, es decir que la OIT tiene que asumir que perdió digamos que sus objetivos y su lucha y es por eso es que hay muchísimos trabajadores, ex trabajadores o desempleados. (CONNAT)

A resistência e a crítica a organismos internacionais manifestada pela CONNAT ecoa também nos movimentos de meninos e meninas trabalhadores articulados em diferentes países, com os quais o movimento dos NAT do Paraguai possui proximidade, em especial o Peru, que exerce uma liderança latino americana na mobilização de crianças e adolescentes trabalhadores e na defesa do direito ao trabalho.

Esse grupo ressalta em seu discurso que as normas internacionais podem ser usadas contra os direitos dos pequenos trabalhadores, como sinalizado em análise sobre as comemorações dos 20 anos da Convenção sobre os Direitos da Criança, no editorial da Revista Internacional NAT (2010, p.10-11):

Se calcula que hoy, haya en total personas hambrientas en el mundo de alrededor de mil cien millones y de ellas por lo menos quinientos mil son niños. ¿Qué habrán pensado estos niños si a alguno de ellos le ha pasado de percatarse de que se estaban celebrando en todo el mundo “sus derechos”? O ¿qué habrán pensado aquellos niños trabajadores que se ven obligados a una desamparada clandestinidad por insensatas políticas jurídicas que queriendo “erradicar” a los niños trabajadores? Pues justamente en esta efeméride de la CDN rebrotan como hongos venenosos las políticas de “limpieza social”, de “recuperación”, manu militari, del espacio público, de persecución policiaca de los hijos de los migrantes, de corte definitivo y quirúrgico de este “cáncer” que son los pobres y sus niños, en esta sociedad que mientras se maquilla la cara con unos cosméticos de segunda mano, sigue impune al pisotear un

mínimo sentimiento de “pietas” humana hacia los niños. [...] Hace dos años los “erradicacionistas” anunciaron, con propicia autoevaluación de sus propios programas, que el trabajo infantil estaba empezando a disminuir en el mundo. [...] ¿Todavía alguien tiene la desfachatez de decirnos que mientras aumentan los niños hambrientos en el mundo disminuyen los niños trabajadores? O ¿que la causa del aumento del hambre es la así llamada “reproducción intergeneracional de la pobreza”, supuestamente imputable al trabajo de los niños?

Todo ello creemos nos legitime a cuestionar ética y políticamente las millonarias inversiones que se gastan en programas para la “erradicación” del así llamado trabajo infantil, programas como IPEC/OIT, de la OIT, o iniciativas culturalmente colonizadoras como la Global March. Ya ha vencido el tiempo de la espera de resultados milagrosos y ha llegado el momento que con seriedad, transparencia y severidad se evalúen los logros efectivos del empleo de tantos recursos.

Outra crítica com relação às propostas provenientes de organismos intergovernamentais internacionais está relacionada à tendência dessas instituições de apresentarem proposições pretensamente universalizadas de intervenção na realidade social dos países. No Paraguai, algumas organizações entenderam que o IPEC/OIT trazia uma visão padronizada sobre a questão do trabalho infantil e dos meninos e meninas trabalhadores, que, na opinião de quem inicialmente contestou o programa, não condizia com a realidade do Paraguai, como revelam os depoimentos abaixo:

Esa es otra crítica que nosotros le hacíamos a programas como el IPEC/OIT, que partían de una noción estándar de niños y la noción estándar de niños es el niño que trabaja en situación de explotación y hay una categoría más abajo, que son los niños que ya no regresan con sus familias, que viven en la calle, etc. Y ahí el tema de explotación es mucho más fuerte. (Intervención, 1:31:18) Claro, pero con el concepto de trabajo infantil que tiene la OIT es trabajo infantil. Es mendicidad, etc. (Norma Duarte - SNNA).

[...] la posición de eliminar el trabajo infantil no lo podemos discutir descolgado de una cuestión ideológica, descolgado de la defensa de un modelo que en realidad produce pobres y mata gente, o sea, este modelo neoliberal en que estamos asumidos no es capaz de resolver los problemas de la pobreza, no es que no sea capaz, no tiene la voluntad de resolver los problemas (CONNAT).

En este país ante la falta de trabajo, ante la imposibilidad de encontrar trabajo para los padres, los hijos lo más lógico es que también trabajasen como un apoyo para la casa porque si no era imposible sobrevivir, es un poco la razón por la cual yo creo que se mantuvo y de hecho todos estos años, aunque digan el trabajo infantil se está erradicando, hay un montón de campesinos, niños que trabajan en el campo, hay un montón de niños que trabajan en la calle y sigue el trabajo infantil. Poco a poco se fue distinguiendo los trabajos peligrosos, etc. Pero la ayuda a las familias es una necesidad, de hecho muchos niños no podían ir a la escuela si ellos mismos no trabajaban en la calle para tener su mochila, para tener útiles. Poco a poco el Estado ha ido respondiendo

y ahora ya a todos los niños de las escuelas les da mochilas, pero eso ha sido a partir de muy poco tiempo, hace unos 6, 7 años, no antes (Ativista dos Direitos da Criança do Paraguai).

Aparentemente, há duas visões principais sobre trabalho infantil, que dominam o debate global sobre o tema. De acordo com Bourdillon *et al.* (2011), a primeira, considerada como a mais tradicional, entende o trabalho infantil como algo prejudicial, que oprime populações, regiões e países em ciclos de pobreza e subdesenvolvimento.

A outra opinião, mais minoritária, compreende que há muitas situações piores que podem prejudicar as crianças do que o trabalho prematuro. Essa corrente acredita que, enquanto as contribuições econômicas das crianças continuam a ser essenciais para a sua própria sobrevivência e da família, em vez de tentar abolir o trabalho infantil, deve-se apoiar as crianças e permitir-lhes encontrar trabalho decente.

Essa polêmica tem sido apresentada por alguns pesquisadores e profissionais de diferentes partes do mundo que trabalham na área da infância, com ênfase no questionamento a paradigmas e estratégias de defesa e atendimento às crianças em situação de vulnerabilidade supostamente padronizados e, por isso, “dominantes” em âmbitos nacionais e internacional, cuja eficácia pode ser verificada em algumas realidades e em outras não.

Respostas muito prescritivas e pretensamente universais podem resultar em ações que não respeitam as especificidades do lugar e, conseqüentemente, não valorizam e aproveitam os recursos locais disponíveis (BISSELL *et al.*, 2004). Essa última questão reflete as preocupações apresentadas nas mensagens de resistência encontradas no Paraguai, como pode-se observar acima. O outro ponto de vista, em parte, orienta a visão da abolição do trabalho infantil. Diz-se, em parte, porque nem todas as opiniões que defendem a erradicação do trabalho infantil são orientadas pela perspectiva econômica, mas sim pela preocupação com o desenvolvimento integral saudável da criança.

Com referência ao aspecto econômico, é importante lembrar que países hoje considerados desenvolvidos, como a Inglaterra e Alemanha, também passaram por um longo processo, primeiro de regulamentação do uso da mão de obra infantil, até que, no começo do século XX, conseguiram avançar na sua erradicação (CHANG, 2004). Aparentemente isso não prejudicou seu desenvolvimento ou tornou as famílias mais pobres.

O debate é amplo e gera muitas controvérsias, pois não há um parâmetro único para definir o que é melhor ou não para a criança. Todos os argumentos convergem para o melhor

interesse da criança. Um exemplo disso é o caso relatado por Bourdillon (*et al*, 2011) referente à uma mobilização nos Estados Unidos, liderada pelo senador Tom Harkin, de Iowa, que ameaçou boicotar a importação de roupas de Bangladesh devido ao uso de mão de obra infantil na sua fabricação, por meio da proposição de uma lei, conhecida como Child Labor Deterrence Act, de 1992.

Isso gerou demissão em massa de cerca de 40 a 50 mil crianças e adolescentes das fábricas, levando-as à inserção em outros trabalhos mais prejudiciais e com menores ganhos, como a produção de tijolos e a exploração sexual. O argumento dos autores é de que o trabalho nas fábricas de roupas, embora pudesse às vezes ser estressante, não era extenuante.

Apesar das boas intenções de cidadãos e grupos dos Estados Unidos, o resultado não foi bom para as crianças, pois não se calculou o que aconteceria com elas. Um dos argumentos do movimento de boicote era de que as crianças deveriam voltar para a escola, mas não foi isso o que aconteceu. A principal crítica dos autores é que a posição dos Estados Unidos foi baseada em suposições, além do fato dos responsáveis pela campanha não terem consultado especialistas de Bangladesh sobre o impacto que tal legislação teria na vida das crianças do país.

As evidências estatísticas, como apresentado no Capítulo II, no entanto, não corroboram a visão de que o trabalho infantil pode ajudar ou alterar a situação econômica e escolar da criança, assim como não há estudos que comprovem que o trabalho infantil conseguiu mudar o *status* econômico da família. Pelo contrário, os dados mostram que o trabalho infantil incide fortemente sobre o abandono escolar e o baixo nível educacional e reflete-se em uma menor renda e menores oportunidades para o trabalhador.

Mesmo no caso em que o trabalho é permitido, a partir dos 14 anos no Paraguai, por exemplo, os dados comprovam maior abandono escolar entre os ocupados do que entre aqueles que não trabalham. De acordo com o Unicef (2011), estudos têm demonstrado que adolescentes que aliam escola e trabalho se tornam mais vulneráveis à repetência e ao abandono escolar. Isso é um problema diante da necessidade de qualificação que o mundo do trabalho requer.

Os dados sobre trabalho infantil demonstram também a reprodução de padrões de exclusão étnico racial, pois incide mais sobre a população negra e tende a alimentar o ciclo de pobreza, porque o trabalho infantil ocorre em maior escala nas famílias pobres. Embora devam-se considerar todos os pontos de vista sobre o tema, uma vez que ele é multidimensional, não se identifica relação de melhoria da qualidade de vida da família e o trabalho infantil.

É possível a realização de uma abordagem que respeite as especificidades locais e produza alternativas de vida digna às crianças e suas famílias. As ideias pós-modernas de valorização da alteridade e dos processos locais precisam ser consideradas na geopolítica atual e no processo de globalização.

Entretanto, como destaca Harvey (1994), é necessário se esforçar para compreender os processos político e econômico globais e de que maneira eles se universalizam, se aprofundam e interferem na vida cotidiana local. Isso pode ser possível a partir de princípios e orientações que se traduzam e se desterritorializem no processo relacional e de troca de ideias.

Embora a tradição da modernidade, de acordo com a crítica pós-moderna, oriente a buscar uma única interpretação do mundo, Giddens argumenta que esse pressuposto é equivocado, pois a realidade social tem demonstrado que tudo pode ser revisto e reinterpretado. Não há garantias de que ideias, conceitos e costumes, por exemplo, não serão alterados (GIDDENS, 1991). Seria ingenuidade afirmar que é possível haver uma forma específica de política global para intervir sobre determinado fenômeno que possa ser implementada da mesma maneira em diferentes contextos.

A própria realidade local subverte o padrão estabelecido, assim como o local é subvertido pela compressão do espaço-tempo. Sempre pode haver algum tipo de resistência, como argumenta Scott (2011), mesmo aquelas formas mais sutis e silenciosas, que caracterizam a resistência cotidiana. Ao propor uma política global, como o IPEC/OIT, como fez a OIT, ou mesmo uma mobilização mundial em torno de um problema que atinja diversos países, proposta por um movimento transnacional, deve-se considerar que o significado do que se quer fazer ou como fazer e, principalmente, do problema que se quer atingir não é estável. Na opinião de Hall (2006, p. 41),

O significado é inerentemente instável: ele procura o fechamento (a identidade), mas ele é constantemente perturbado (pela diferença). Ele está constantemente escapulindo de nós. Existem sempre significados suplementares sobre os quais não temos qualquer controle, que surgirão e subverterão nossas tentativas para criar mundos fixos e estáveis.

Nesse sentido, as perspectivas de resistência relatadas, além de questionarem o fato da proposta de erradicação do trabalho infantil vir de um organismo internacional, também contestaram o conceito de trabalho infantil, como já referido no Capítulo III, pois, para o movimento de meninos e meninas trabalhadores, as chamadas piores formas de trabalho infantil não devem ser consideradas como trabalho: “¿Por qué la OIT desde el IPEC/OIT asume que la

prostitución es un trabajo? [...]. El Movimiento Latinoamericano supone que ese delito no es trabajo y hasta ahora hay toda una discusión sobre eso” (Movimiento NAT). Uma das lideranças da CONNAT reforça essa perspectiva, conforme seu depoimento:

Nosotros hemos chocado mucho con el pensamiento de la OIT porque siempre se mezcla lo que es el trabajo infantil con lo que es explotación. Nosotros creemos que no es lo mismo, en primer lugar, el trabajo de los niños, es toda esta cultura de Latinoamérica que tenemos de trabajar siempre y ver como resistir, es lo que nos permite entender, aprender también, es una forma de comprender los ciclos de la vida porque en las escuela no nos enseñan estas cosas.

A divergência conceitual sobre o que é trabalho e o que é trabalho infantil gerou uma posição cautelosa com relação à proposta das Convenções 138 e 182 do IPEC/OIT, demonstrando a necessidade de diálogo a que uma proposta global precisa ser submetida em nível local. Sem entrar na avaliação de quem está certo ou errado, é fato que tal polêmica levou ao fortalecimento dos meninos e meninas trabalhadores e educadores sociais como atores sociais e que de uma forma ou de outra expuseram as contradições que podem surgir na proposição de uma política global.

[...] de hecho siempre tuvimos una posición crítica en relación al convenio 138 y 182, uno, por el abordaje conceptual de trabajo, que no es el punto que vamos a discutir ahora pero me parece interesante ir incorporando, de lo que fue abordaje conceptual de trabajo en el convenio 182 desde donde se plantea como las peores forma de trabajo infantil, el tema de la explotación sexual, de la utilización de niños para la trata, la utilización de niños como niños soldados, aspectos que para el Movimiento de niños trabajadores no son conceptualmente abordados como trabajo. (Norma Duarte - SNNA)

[...] así el proceso acá en Paraguay y ellos (niños) nos iban planteando este abordaje del trabajo como un valor, entonces ahí es donde surgía como una primera diferencia con la OIT, ¿por qué? Porque la OIT plantea el trabajo infantil como toda aquella actividad que no permite el desarrollo de los niños, ustedes tienen el concepto de trabajo infantil de la OIT, el Movimiento de niños trabajadores, justamente, se plantea lo contrario, no contraponer cosas, porque me parece que eso no es sano, sino que más bien ellos dicen que el trabajo es algo positivo, el trabajo tiene dimensiones educativas, una dimensión económica, una dimensión política, porque desde el trabajo se generan una participación política, ya sea desde la sindicalización, la asociación, etc. Entonces el trabajo en sí es un valor que, desarrollado en buenas condiciones y acorde al proceso de desarrollo de las personas, implica desarrollo, participación, educación, etc. Entonces se toma como una cuestión... que en realidad la OIT dice, no es trabajo infantil, justamente, todo lo que aporta al desarrollo de los niños, lo que se da en condiciones protegidas, lo que tiene que ver con la educación y el Movimiento de niños trabajadores, justamente, dice: no, el trabajo es todo eso. Lo que se critica son las condiciones y la explotación en todos los niveles no solamente con los niños,

con los adolescentes sino que también con los adultos. (Norma Duarte - SNNA)

Em contrapartida, havia outros posicionamentos divergentes e a favor de uma política de erradicação do trabalho infantil, conforme o conteúdo da Convenção 138, demonstrando que o nível local não apresenta apenas um ponto de vista ou um modo específico de cultura, revelando a multidimensionalidade do espaço social e os *habitus* incrustados em cada campo. O depoimento de Verónica Lopez, do Ministério del Justicia y Trabajo, permite ilustrar o panorama do debate na época:

[...] en la mesa de concejo (Consejo Nacional de la Niñez), mucha oposición y en la mesa de la Conaeti, mucha oposición, tan esa es así que unos años después cuando Paraguay empieza a promover la ratificación del convenio 138 sobre la edad mínima para iniciar en el empleo, nosotros hacíamos lobby para que se ratifique, hablábamos con Senadores, diputados y ellos (NATs) hacían lobby para que no se ratifique, porque si se ponía una edad mínima iba a ser muy complicado de que el niño podía trabajar desde niño [...].

Ficou claro que a experiência da ditadura no país levou as organizações e os ativistas políticos a terem cautela diante de propostas externas, vinda de órgãos oficiais, como é o caso da OIT com o IPEC/OIT, principalmente devido à desconfiança sobre a capacidade de implementação da proposta pelo Estado e da possibilidade do governo interpretar as normativas internacionais de maneira a gerar ações autoritárias e de repressão, o que, na opinião de Norma Duarte (SNNA), foi o que aconteceu quando a ex-juíza Mercedes Brítez de Buzó assumiu a Secretaria de la Niñez e ordenou a realização de *redadas*⁶⁷ de crianças, adolescentes e seus pais, nos anos de 2000 e 2001, sob o argumento de que estava efetuando uma ação protetiva.

Nosotros sabíamos los bueyes con los que estábamos arando el campo, sabíamos con quién estábamos trabajando, un Estado muy corrupto que teníamos y que además era represivo, en ese marco, por ejemplo, cuando asume la secretaria de la niñez, una ex jueza, que además fue Miss Paraguay, entonces imagínense lo que era esta persona, lo que hace, tomando como herramienta la normativa, sale y hace redadas en la calle con los niños, sacar los niños de la calle con policías, con orden judicial y yo quiero que ustedes miren los expedientes de cómo se les trató a esos niños que estaban en la calle. Fueron llevados a hogares, a albergues, eso fue en el 2001, entre 2000 y 2001, lo cierto y concreto fue que ahí se utilizó la normativa y nosotros sabíamos que ese tipo de cosas iban a pasar, porque sabíamos quienes eran los actores.

Ahí es donde yo te digo, como ellos implementan un sistema y después ¿quién implementa? Es como dejar una navaja en la mano de un mono, porque es así,

⁶⁷ O Brasil também sofreu situação parecida com as retiradas compulsórias de crianças e adolescentes das ruas, realizadas pela polícia.

no es lo mismo dejar en manos de un gobierno de derecho que dejarlo en manos de un gobierno mínimamente progresista y que asume al estado como garante de cumplimiento y no como un estado represivo.

Posteriormente, essa ação foi denunciada pela CDIA (Coordinadora por los Derechos de la Infancia y Adolescencia) e CEJIL (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional) à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH - OEA), a qual foi aceita em março de 2008 (CHAMORRO; OTERO, 2011). A denúncia resultou na condenação do Estado paraguaio, o qual assinou um “Acuerdo de Solución Amistosa” – Caso Nº 12.359 se comprometendo a ressarcir as pessoas afetadas pelas *redadas*:

El caso adquirió especial relevancia cuando en el año 2007 se detectó que HRD, entonces de 6 años de edad, se encontraba todavía en el hogar de abrigo de la municipalidad de Asunción desde las redadas contra niños, niñas y adolescentes que en el año 2001 hiciera la entonces jueza del menor, Mercedes Brítez de Buzó, institucionalizando a niños y niñas que se encontraban en calle incluso con sus familiares. Estas redadas habían motivado recursos de habeas corpus negados por la Corte Suprema de Justicia y entonces el caso fue presentado a la CIDH (CHAMORRO; OTERO, 2011, p. 454).

Outro aspecto apresentado estava relacionado à ausência da participação de crianças e adolescentes junto ao IPEC/OIT, como destaca Norma Duarte (SNNA): “yo creo que ese es un elemento que le faltó al IPEC/OIT en el marco del diseño y de su incidencia en el diseño, que es la participación de los niños como actores sociales [...]”.

Em resumo, inicialmente, o cenário sobre a aprovação da Convenção 138 e a implementação do IPEC/OIT no Paraguai apresentou uma situação de polarização de posições e visões, gerando dois campos, com os quais a OIT teve que lidar. Esse processo também resultou no fortalecimento das organizações que se alinharam desde o início às normas das Convenções e cuja análise do professor Roberto Céspedes, (pesquisador) esclarece muito bem:

Con respecto a la cuestión de trabajo infantil, como que, se ha dado un conflicto, por así decirlo, en término de que hay dos enfoques, se dieron dos enfoques hasta el 2008, que son los del Estado, que estaba más vinculados al IPEC/OIT y que estaba en contra del trabajo infantil y las ONGs que la mayoría estaban, este digamos, por la línea del peruano Alejandro Cussianovich, de esa aceptación del trabajo infantil con reglas, ahora dentro del conjunto de ONGs, como que fueron creciendo las que estaban más vinculadas a la línea de OIT- IPEC/OIT.

No caso do Brasil, pode-se observar pelas entrevistas que houve maior resistência com relação ao tema da erradicação do trabalho infantil em alguns setores, mas não com relação ao

fato do programa vir de um organismo internacional ou de ser uma proposta de “fora”, como foi o caso do Paraguai, que envolveu os dois aspectos.

No Brasil, houve maior dificuldade em tratar do tema com os trabalhadores do campo, da agricultura familiar, pois, assim como no Paraguai, nesse universo, o trabalho é muito valorizado como uma maneira de transmissão da cultura. Por isso, não deveria ser proibido. No grupo de organizações que participavam do IPEC/OIT, não havia representação, por exemplo, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e do movimento de mulheres. Isso ocorreu porque, de acordo com um dos depoimentos, havia muita resistência quanto ao tema: “Eu lembro que uma das resistências que a gente encontrava para tratar de trabalho infantil era com o movimento das mulheres e eu nunca entendi isso. O MST, terrível, era a favor [...]”.

O IPEC/OIT contava com a participação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a qual teve que fazer um grande trabalho de sensibilização junto aos sindicatos de trabalhadores rurais filiados à Confederação, pois, além dos trabalhadores acreditarem na importância do trabalho na formação da criança, havia uma demanda dos empresários por mão de obra barata. O tanto que se pagava aos adultos era tão pouco, que o trabalhador tinha que levar toda a família para alcançar a produção desejada e aumentar um pouco os ganhos.

[...] muitos pais levavam as crianças lá para o sindicato... diziam: “olha, tá aqui, meu filho tá sem trabalhar, estamos passando fome”. Mas, por trás disso tinha uma pressão do empresário, porque a mão de obra infantil é muito barata, dócil. Eu me lembro, por exemplo, em Petrolina, que é uma região que produz fruta, a mão de obra majoritária era de crianças e de mulheres porque tinha muito mais facilidade (...). Se dizia, “é normal criança trabalhar”, os pais diziam isso, o dirigente sindical dizia, o advogado dizia, o juiz dizia, muita gente falava isso, como muita gente fala hoje: “É importante a criança trabalhar”. Ainda hoje se enfrenta dificuldade, em várias camadas... tem dificuldade no meio sindical, na magistratura, tem dificuldade no governo (Luiz Gonzaga de Araújo – Assessor da Contag na época).

No âmbito da fiscalização do trabalho do Ministério do Trabalho, também foi necessário um processo de sensibilização sobre o tema da erradicação do trabalho infantil. Isso é compreensível, uma vez que a tradição da política de Estado de atenção à infância, construída no regime militar, trazia um modelo em que o trabalho era usado como instrumento de prevenção à delinquência ou como única alternativa à população pobre.

Com a democratização, houve um esforço para superar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, cuja base era assistencialista, e a crença de que a situação de abandono e a

delinquência eram resultados da pobreza e da desestruturação familiar (VIEIRA, 2009). De acordo com Margarida Munguba, que na época da implementação do IPEC/OIT estava lotada no Ministério do Trabalho, embora os auditores fiscais do trabalho zelassem pelo cumprimento da lei, foi necessário realizar um processo de formação:

Tivemos que trabalhar internamente as estruturas institucionais voltadas para proteger as crianças. Então a gente teve que fazer vários processos de conscientização junto aos fiscais. Porque a maioria deles estava ainda daquele período antigo, dos anos 80. Muitos fiscais foram interventores da época da ditadura, então tinha que mudar também uma cultura institucional, embora, a gente tinha aí uma coisa boa, né, que é a CLT. Ela tinha os direitos, ainda tem, de 1943... Então como o fiscal do trabalho ele é legalista... Então a gente tinha toda a Constituição, o Estatuto e a CLT foi adequada para contemplar esses dois marcos legais.

Assim como no Paraguai, onde havia uma preocupação com a capacidade do Estado de implementação da Convenção 138, no Brasil, enfrentou-se o mesmo dilema durante o processo de implementação do IPEC/OIT e da ideia de erradicação do trabalho infantil. Havia também um entendimento de que a Convenção 138 era de difícil ratificação:

[...] quando se tocava, por exemplo, na Convenção 138, muita gente considerava a 138 um objetivo inalcançável, uma Convenção impossível de ratificar. Eu lembro que nessa época, em 97, quando nós fomos pra Genebra com a Marcha Global, a Convenção 138 tinha acho que 27 ratificações. Era pouquíssimo prestigiada. Então, havia resistência aos padrões que a OIT pretendia estabelecer com relação ao trabalho infantil. (Lélio Bentes Corrêa - MPT)

Outro questionamento, embora não fosse dirigido diretamente ao IPEC/OIT, foi com relação às ações resultantes da articulação feita a partir do IPEC/OIT e do FNPETI, como aquelas de transferência de renda para as famílias que retirassem seus filhos do trabalho, que viriam a se tornar o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), do governo brasileiro.

Na opinião de Arabela Rota, que na época era Oficial de Projetos do Unicef, esses projetos foram muito criticados pelos movimentos sociais, principalmente pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, como sendo de cunho puramente assistencialistas. Esses debates se davam no interior do FNPETI. Identificou-se uma crítica parecida no Paraguai, manifestada pelo movimento dos NAT sobre programas assistenciais voltados para o enfrentamento ao trabalho infantil.

É comum encontrar nesse tipo de discussão a reprodução de uma visão do senso comum, de que programas de transferência de renda acomodam as pessoas e as impedem de buscar melhores soluções para seus problemas econômicos. Há também a visão de que os beneficiários deixam de se organizar politicamente para mudar a situação socioeconômica em que vivem. Existe ainda a visão, que orientou por muito tempo os partidos de esquerda, o movimento social e também o sindicalismo, de que é preciso primeiro transformar a estrutura social para acabar com as injustiças e que programas assistenciais não alteram a vida das pessoas e servem de empecilho para mudanças radicais.

El programa IPEC/OIT [...] yo creo que van a perder siempre, no en el sentido de la cuestión de quien pierde o quien gana, van a seguir trabajando los niños porque no existe ninguna propuesta de fondo para resolver, el problema es económico y es histórico, entonces cuando se habla de programas de 100 dólares para acá, con 50 para allá no, no van a resolver y también los programas de asistencia tienen su tiempo. Hambre cero, qué hizo Hambre cero, porque también tenemos información del Brasil, Hambre cero hizo que mucha gente dejara de reunirse, en muchas organizaciones populares, hambre cero también produjo una situación en contra. Entonces decía la gente: para que me voy a la reunión, entiendes lo que te digo. A mucha gente que son beneficiarios de hambre cero han dejado de participar en sus organizaciones, han dejado de ir. Yo estoy de acuerdo, cuando la gente tiene hambre el Estado tiene que darle para que no se muera pero paralelo a eso tienes que poner una cuestión de trabajo, o si no ¿qué vas hacer?, vas a producir una millonada de gente dependiendo de eso, entonces ¿qué estás haciendo? ¿Dónde está el orgullo, la dignidad del ser humano? (CONNAT)

Na opinião de Pereira (1996, p. 13), essas interpretações depreciativas da Assistência social se convertem em falsos dilemas e estão ancoradas em experiências deturpadas de realização de processos sociais. No caso da assistência social, essa imagem é recorrente e por isso tem sido alvo de preconceitos. A questão é que mesmo assim a assistência social tem existido e persistido em todas as culturas.

Tanto é assim que quanto mais se acirram as desigualdades mais a assistência social é ativada, seja sob a questionável forma de um processo emergencial de amenização de tensões e de descalabros sociais, seja como um importante mecanismo de eliminação de focos de pobreza ou de prevenção desses focos, associado a outros tipos de política.

Desde 1998, com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8742/98), a Assistência Social ganhou status de política pública no Brasil. Estudos têm demonstrado que houve uma melhora das condições de vida nos últimos dez anos devido a uma série de fatores. Dentre eles, destacam-se a recuperação da economia, a valorização do salário mínimo e do

fortalecimento do conjunto das políticas sociais, com a expansão da cobertura dos programas de assistência social, em especial do Programa Bolsa Família.

Ao se compararem os dados dos censos demográficos de 2000 e 2010, observa-se que a extrema pobreza caiu 40% na zona rural e 37% no Nordeste e a mortalidade infantil diminuiu mais de 55% no Nordeste e 49% entre famílias em extrema pobreza (MARTIGNONI, 2012 *apud* JANNUZZI; PINTO, 2013). Pesquisas identificaram que programas de transferência de renda não estão diretamente associados a atitudes de comodismo e falta de interesse por busca de trabalho por parte de beneficiários e que na relação do Programa Bolsa Família e oferta de emprego

o programa não provoca efeito desmobilizador de beneficiários no mercado laboral, seja em termos de ocupação, procura de emprego ou jornada de trabalho. Chefes de famílias beneficiárias, de 30 a 55 anos de idade, apresentam nível de atividade, ocupação e jornada muito próximos aos de chefes de nível socioeconômico equivalente. Estudo técnico realizado no MDS, com dados do Censo Demográfico 2010, sobre a participação masculina no mercado de trabalho, de beneficiários ou não do programa, aponta no mesmo sentido (Sousa, 2012). O suposto “efeito preguiça” do programa seria, pois, mais mito que realidade. Considerando as diferentes situações e atributos que afetam a situação de inserção no mercado de trabalho – idade, condição de chefia familiar, gênero e maternidade –, não há diferença entre beneficiários e pessoas não beneficiárias com renda equivalente (JANNUZZI; PINTO, 2013, p. 186).

Contudo, de acordo com Silva (2006), mesmo que seja possível verificar alguma melhora na autoestima e na vida social das famílias, os programas de transferência de renda ainda apresentam uma série de limites que devem ser considerados, começando pelo baixo valor do apoio monetário disponibilizado às famílias, que permite apenas o atendimento de suas necessidades imediatas e mantém o nível de pobreza ainda em patamares muito altos. Para que esse tipo de programa incremente suas possibilidades e crie condições progressivas de inclusão social das famílias, é necessária a articulação com outras políticas públicas e com a política econômica.

Porém, demanda para isso uma rede de serviços sociais, suficiente e adequada para atender às necessidades básicas dos seus beneficiários; uma administração municipal, técnica e materialmente, capaz de assumir suas atribuições; e uma sociedade civil organizada e atuante para desempenhar suas atribuições de controle social das Políticas Públicas, o que entendo como conquistas ainda a serem alcançadas (SILVA, 2006 p. 29).

Outra questão observada no Brasil refere-se à relação do IPEC/OIT com as organizações da sociedade civil e com o governo, na qual havia certa exigência por parte desses atores de participação nas decisões do programa, mas sem contestação da sua proposta de erradicação do trabalho infantil. Essas decisões referiam-se à destinação de recursos e definição de prioridades.

Um dos depoimentos ressalta certa cobrança de que a OIT tivesse alguma atuação no país, como se pode observar no relato abaixo em que se refere à ida de representação da OIT à uma reunião do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)⁶⁸, o qual tem participação paritária da sociedade civil e do Poder Executivo.

[...] porque nós estávamos muito bravos porque a OIT não cuidava dessas questões. Então, ficava o Unicef cuidando disso, Conanda e cadê a OIT, cadê o organismo multilateral, é ele que tinha que tá cuidando dessa parte do trabalho. E aí o que aconteceu, quando a OIT foi apresentar o projeto IPEC/OIT, foi apresentar umas prioridades do projeto IPEC/OIT, que áreas que a gente faria, com quem a gente faria os convênios, e todo mundo queria que a OIT fizesse convênio com todas essas entidades que você conhece, assistenciais. Mas, [...] a OIT é trabalhador, empresário e governo, ela é tripartite e ela acabou sendo quadripartite pra nós por causa do Fórum DCA. Então, a sociedade civil entrou via o Fórum DCA e aí os projetos, na verdade, tinham que sedimentar as verbas para o empresário, para os sindicatos e claro que para o governo, você concorda? Mas o governo compreendendo quem? Quem lida com a questão do trabalho. Aí várias entidades começaram a falar que também fazia isso, a Frente Nacional do Trabalho, o MOC, então assim, quem nunca tinha feito nada começou a fazer alguma coisa. Então, foi por isso que quando a OIT foi lá o pessoal foi caindo de pau nela por causa disso, porque todo mundo queria que a verba então viesse para o governo. Eu tive que mostrar, gente isso é um organismo tripartite e nesse tripartite, nós aqui no Brasil estamos com um modelo novo, que no Brasil para as questões de erradicação do trabalho infantil entrou um ator novo. Qual ator novo que entrou? Fórum Nacional DCA, porque o Fórum Nacional DCA ela era representativo de entidades não governamentais (Irândi Pereira - CUT).

De outro ponto de vista sobre a mesma situação relatada acima, uma das pessoas entrevistadas entendeu que inicialmente houve maior preocupação das entidades da sociedade civil que eram membros do Conanda em serem contempladas pelos recursos. Entretanto, essa

⁶⁸ Conforme artigo 1º. do Decreto 5.089/2004, “O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), órgão colegiado de caráter deliberativo, integrante da estrutura básica da Secretaria Especial dos Direitos humanos da Presidência da República, tem por finalidade elaborar normas gerais para a formulação e implementação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, observadas as linhas de ação e as diretrizes conforme dispõe a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), bem como acompanhar e avaliar a sua execução”.

decisão era do Comitê Nacional de Direção do IPEC/OIT, formado por representantes dos trabalhadores, empregadores e governo, criado para cuidar da implementação do programa:

Havia uma briga por disputa por recursos, então achavam que a gente estava favorecendo uns e não estava favorecendo outros, e não era questão de favorecer [...] Nós tínhamos uma estratégia determinada, não era a OIT que estava sozinha escolhendo os projetos que iam fazer parte. [...] Algumas instituições que estavam lá, de ONGs e tudo, não tinham sido contempladas, então caíram de pau em cima de mim, que a OIT tinha conchavos.

- [...] eles estavam preocupados, não era com a estratégia do programa no país para alcançar um objetivo, eles estavam preocupados em serem financiados com os recursos do programa, então assim, eu vi muitas coisas desse gênero e aí eu fui descobrindo que a gente tinha que ter cuidado porque havia muita questão de vaidades também, sabe? E lidar com isso foi um pouco difícil porque as pessoas falavam mal da OIT quando não eram agraciadas (Sônia Levi - OIT).

É evidente que, diferentemente do Paraguai, no Brasil, o IPEC/OIT teve uma entrada menos polêmica, embora o trabalho infantil fosse um fenômeno social bastante tolerado pela sociedade brasileira, tendo em vista o alto índice de crianças e adolescentes envolvidos em atividades produtivas e a existência de entidades sociais que defendiam o trabalho infantil, mesmo estando desarticuladas e pulverizadas pelo Brasil.

No período em que o IPEC/OIT começou a ser implantado, já havia no país uma série de organizações que intermediavam mão de obra de adolescentes a partir dos 12 anos. Naquele período, era permitido o trabalho a partir dos 14 anos e como aprendiz a partir dos 12. Um exemplo dessas organizações eram as chamadas Guardas mirins, cujo trabalho era voltado à educação de adolescentes para o trabalho, dentro de um regime hierárquico rígido (paramilitar) e a disponibilização de mão de obra às empresas (SMANIOTTO, 2008).

De acordo com Santos (1996), nas décadas de 80 e 90, o trabalho infantil era considerado um instrumento na educação de crianças e adolescentes para a prevenção da delinquência. Por isso, havia uma tolerância da sociedade, marcada pelo ditado “melhor trabalhar do que estar na rua”. Mesmo organizações que trabalhavam com uma nova perspectiva de atendimento aos direitos da criança, tendo como referência a doutrina da proteção integral, principalmente aquelas ligadas à igreja católica, ainda mantinham algum tipo de atendimento voltado para a geração de renda, inclusão no mercado de trabalho e proposta de formação

profissional, que mais tarde foram questionadas sobre sua qualidade e efetividade e passaram por melhor regulação do Estado⁶⁹.

A sutileza da aprovação do trabalho infantil por uma parte da sociedade e de organizações públicas e privadas ainda é persistente no Brasil e o embate se dá de forma silenciosa, diferentemente do que ocorre no Paraguai, em que organizações da sociedade civil se posicionam publicamente e entram em discussão com o Estado e a sociedade.

No Brasil, tem-se mantido uma prática antiga de expedição de autorizações judiciais⁷⁰ para crianças e adolescentes poderem trabalhar, como uma maneira de burlar a lei que proíbe o trabalho para menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz a partir dos 14 anos. De acordo com Isa de Oliveira, do FNPETI, isso tem sido uma prática generalizada no país.

Atualmente, mesmo com a consolidação do IPEC/OIT e de programas como o Bolsa Família e o PETI, de acordo com dados do Ministério do Trabalho⁷¹, no ano de 2011, foram emitidas 181 autorizações para a faixa etária de 10 a 13 anos, para a qual não há previsão legal de inserção no trabalho. Tal fato gerou matérias na imprensa, as quais denunciam que, entre os anos de 2005 e 2011, foram expedidas cerca de 33 mil autorizações judiciais em todos os estados brasileiros, abrangendo inclusive autorização para trabalhos em áreas perigosas e insalubres como lixões e fábrica de fertilizantes.

Segundo o chefe da Divisão de Fiscalização do Trabalho Infantil do MTE, Luiz Henrique Ramos Lopes, embora a maioria dos despachos judiciais permita a adolescentes de 14 e 15 anos trabalhar, a quantidade de autorizações envolvendo crianças mais novas também é “assustadora”. Foram 131 para crianças de 10 anos; 350 para as de 11 anos, 563 para as de 12 e 676 para as de 13 anos. Para Lopes, as autorizações configuram uma “situação ilegal, regularizada pela interpretação pessoal dos magistrados”. Chancelada, em alguns casos, por tribunais de Justiça que recusaram representações do Ministério Público do Trabalho⁷².

⁶⁹ Regulamentado pela **Lei Nº 10.097, de 19 de Dezembro de 2000**, conhecida como lei da aprendizagem.

⁷⁰ Na cidade de Franca/SP, região de indústrias calçadistas “durante o ano de 1992, a autorização do Juizado da Infância e da Juventude foi concedida a 347 adolescentes de 13 e 14 anos e, em janeiro de 1993, a 50, de acordo com o Serviço Social de Menor do Fórum local” (SARTORI, 2001, p. 103).

⁷¹ Ministério do Trabalho – Secretaria de Inspeção do Trabalho. Autorizações Judiciais para Crianças e Adolescentes – RAIS/2011

⁷² Agência Brasil: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-10-21/justica-autoriza-mais-de-33-mil-criancas-trabalhar-em-lixoes-fabricas-de-fertilizantes-e-obras>

Acesso em 08/02/2014

Desse modo, pode-se inferir que, com relação à perspectiva de resistência observada nos depoimentos no Brasil e no Paraguai com relação à implementação do IPEC/OIT, houve uma manifestação de resistência mais expressiva e pública no Paraguai, o que não ocorreu no Brasil.

Embora no Paraguai a resistência tenha sido bastante explicitada pelo Movimento de NAT e por algumas ONG que os apoiavam, também no Brasil observou-se que houve resistência quanto à ideia de erradicação do trabalho infantil, mesmo tendo ocorrido de maneira mais sutil e não tenha sido objeto de manifestações organizadas da sociedade civil.

Tanto no caso do Brasil, quanto no do Paraguai, as manifestações de resistências, na concepção de Scott (2011), o que pese não ter revertido o processo de instalação do IPEC/OIT e da definição de ações para a erradicação do trabalho infantil, geraram a necessidade de se pensar estratégias que buscassem equacionar as polêmicas instaladas pelo novo, pelo que veio de “fora”.

4.2.2 PERSPECTIVAS DE ADESÃO

As conversas durante a pesquisa de campo e os depoimentos das pessoas entrevistadas, inclusive nos documentos e relatórios pesquisados, indicam que a proposição de implementação do IPEC/OIT teve adesão por uma boa parte dos atores sociais nos dois países, entretanto identificaram-se tons diferenciados nos dois campos estudados quanto a esse apoio.

No Brasil, como visto em depoimento anterior, havia a expectativa por uma parte das organizações de que a OIT desenvolvesse algum tipo de apoio voltado para os direitos da criança, uma vez que a Unicef já desenvolvia uma série de programas no país, além da forte cooperação internacional de organizações não governamentais internacionais e de agências de governos europeus e norte-americanos com entidades da sociedade civil locais ou nacionais.

De acordo com Herz e Hoffmann (2004), as OIG além de desempenhar um papel de mediação na relação entre Estados, criam espaços sociais de interação com certa autonomia em relação aos países membros, nos quais muitas vezes são debatidos temas sociais referentes a um conjunto determinado de países e de onde podem sair diretrizes para a definição de ajuda humanitária, de projetos, programas e assistência técnica aos países.

Contudo, sempre pode haver o outro lado da moeda, pois, como alertam Held e McGrew (2003) e O'Brien (2002), o sistema de governança global é um espaço cheio de contradições e tende a voltar-se para o interesse dos Estados mais poderosos. Nesse sentido, as OIG e a sociedade civil organizada às vezes cumprem um papel importante de interferir na pauta para conseguir uma agenda mais progressista.

A especialidade e a competência reconhecidas em um dado tema e a capacidade de diálogo para influenciar as políticas podem gerar legitimidade diante dos governos e da sociedade. Este estudo indica que havia esse reconhecimento no Brasil no período da implementação do IPEC/OIT.

A cooperação internacional também favorece o surgimento de redes de *advocacy*, promovendo o encontro de ativistas de um dado tema. O IPEC/OIT era visto mais como um possível apoiador da atuação da sociedade civil e de atores governamentais comprometidos com o tema da infância, do que propriamente como um executor de ações. Talvez por isso observava-se certa despreocupação com uma possível ingerência do IPEC/OIT nas questões locais, por não se acreditar nessa possibilidade ou por não haver essa expectativa, além do apoio financeiro e político.

Além disso, a chegada do IPEC/OIT coincidiu com um momento em que o país estava mobilizado pelos direitos da infância, em decorrência da abertura política e das novas conquistas na Constituição Federal. Havia iniciativas em andamento, o que facilitou a apropriação de estratégias vindas do IPEC/OIT. Todavia, a experiência concreta que já vinha acontecendo no Brasil influenciou o IPEC/OIT a partir do diálogo estabelecido. Disponha-se de um arcabouço legal e a definição de diretrizes para a política de atendimento aos direitos da infância.

No caso brasileiro, a assistência técnica oferecida pela OIT por meio do IPEC/OIT foi logo confrontada com a realidade local. Isso permitiu selecionar do conjunto de questões apresentadas aquelas que mais contribuía para enfrentar os desafios do país. Diversas organizações, movimentos sociais, ONG e iniciativas comunitárias viram nessa iniciativa a possibilidade de se inserirem em um contexto internacional para conhecer outras práticas sociais, repensar o marco legal referente à temática a partir de princípios do campo do direito internacional e ter acesso a estudos mais amplos que ajudariam a revelar o impacto do trabalho da criança na sua própria saúde e desmistificar a ideia de que a família teria ganhos econômicos significativos. Havia também o interesse em obter recursos para investir nos programas em

andamento, mas esse interesse logo arrefeceu, uma vez que os investimentos econômicos em termos reais foram muito limitados.

Nesse mesmo contexto, a experiência brasileira em curso, desde a década de 80, já tinha exemplos concretos de denúncias, como as realizadas pela Pastoral da Terra sobre a incidência de trabalho infantil na região das carvoarias do Mato Grosso do Sul (SANTOS, 1995). Registram-se também intervenções específicas na indústria do calçado na região de Franca em São Paulo, como apresentado por Sartori (2011, p. 101-102), quando “em 1989, o Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Calçados de Franca deu início a um monitoramento nas indústrias e, percebendo o aumento da utilização de mão de obra infantil por causa do processo de terceirização, chamou a sociedade para discutir o problema”. O evento não teve a repercussão desejada, mas refletiu a preocupação e as iniciativas que já vinham sendo desenvolvidas. Também com relação às plantações de cana-de-açúcar na região nordeste do país, como lembrou Luiz Gonzaga de Araújo, assessor da Contag na época:

A FETAP juntamente com o Centro Josué de Castro, de Recife, fez um trabalho de verificação dos problemas, lá na mata sul de Pernambuco, foram 5 municípios (Cortês, Palmares, Xexéu, Barretos), isso foi 90/91 por aí. A partir desse diálogo, dessa busca, na tentativa da gente ir buscando soluções para que as crianças fossem pra escola, pra que houvesse melhores condições de vida pra família e tal.

O Unicef já apoiava iniciativas voltadas para o tema no Brasil, como o lançamento do livro “**O trabalho e a rua:** crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80”, em 1991, em parceria com a FLACSO (Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais) e a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura). Essa publicação é um marco na produção do conhecimento sobre o tema no Brasil, ao abordar a questão a partir de diferentes perspectivas, desde a econômica, a cultural e a social, e, principalmente, a partir do ponto de vista dos meninos e meninas trabalhadores urbanos.

Havia ainda um processo incipiente de negociação dos trabalhadores rurais que, por meio de seus sindicatos, apresentavam demandas para providenciar escola e apoio para o cuidado de suas crianças e a proibição do trabalho infantil. Outra contribuição importante da realidade brasileira ao programa internacional foi o componente de transferência de renda para as famílias que tirassem suas crianças do trabalho. Embora essas experiências fossem de pequena escala, revelavam grande eficácia quando associadas à melhoria da escolarização e

capacitação profissional dos pais e a implementação de programas de atendimento às crianças nos turnos em que elas não estão na escola.

Os diferentes depoimentos a seguir trazem esses elementos em seu conteúdo:

Não, não tinha resistência porque na verdade quando o IPEC/OIT vem, ele vem porque nós começamos a pressionar o organismo internacional. Nós já tínhamos um Conanda, que nós daríamos conta de pressionar. E nós tínhamos um Fórum Nacional DCA fortíssimo. Nós também pressionávamos porque nós queríamos que esse organismo nos prestasse conta dessa situação. Entendeu? Então, a proposta que o IPEC/OIT trouxe é uma proposta internacional, claro, como o Unicef que também traz propostas internacionais. Agora, o que você tem que fazer é o seguinte, elas se adequam ou não se adequam, ou você tem repensar sobre elas. Agora, uma coisa foi importante, claro que o projeto IPEC/OIT quando chega ele chega com uma diretriz, com um orçamento fechado, mas em nenhum momento isto foi imposto. Eu pude discutir na minha Central, eu pude batalhar no IPEC/OIT quais seriam as nossas proposições. (Irândi Pereira - CUT)

O IPEC/OIT só teve sucesso porque existiam figuras, organizações importantes que “compraram a ideia”. (Ministérios, confederações de trabalhadores como a CONTAG, de empregadores, Fundação Abrinq etc.). (Arabela Rota - Unicef)

O IPEC/OIT não foi o que gerou a mudança. Eu coloco como mudança a Constituinte e o ECA. Ele entrou em momento favorável, com a Constituição, e o ECA, e o processo de democratização das estruturas sociais, né, da criança como sujeito de direitos... Ele chegou nesse momento propício. Então ele deu certo, ele emplacou porque já tinha essa base, tanto dentro do movimento social quanto dentro das estruturas públicas que estavam vivendo esse processo de adequação, porque estava lá, na Constituição “criança sujeito de direitos”. e

Não teve resistência não. Para o governo foi ótimo, ajudou a gente a construir, [...] e todo mundo compreendia a importância da defesa dos direitos da criança e do adolescente no âmbito do trabalho. Então a gente fez uma releitura da legislação a partir do ECA e da Constituinte. Então foi um momento muito bom porque a Constituição foi favorável, o ECA estava exigindo que todas as instâncias se adequassem, então a gente pode fazer uma releitura dentro da Fiscalização do Trabalho, adequar uma fiscalização específica para contemplar a criança e o adolescente dentro do âmbito do mundo do trabalho. Então foi legal isso, em termos de metodologia, de adequação de legislação. Colocar qual era a idade nova (Margarida Munguba - MTE).

A receptividade, que eu me lembro, foi muito boa. Foi muito boa porque envolvia recursos que as entidades não tinham para fazer uma coisa que elas queriam fazer, gostavam de fazer. Que eu me lembre ela não precisou usar muitas estratégias, porque o programa foi muito bem recebido. Existia uma demanda grande por aquilo, então ele foi como que recebido de braços abertos. Ela não precisou fazer nenhum trabalho de convencimento, de persuasão. Na hora que ela convidou as entidades ela foi muito inteligente. Ela criou o

programa, tinha aquele objetivo, aquelas metas, tinha o público alvo, tinha o público que seriam as instituições com as quais ela iria trabalhar. Ela fez aquele convite, fez a proposta e a proposta foi imediatamente aceita, porque isso é uma coisa incontestável, todo mundo concorda. (Representação da Contag na época)

Eu acho que há uma aceitação muito grande. Eu não sei como é nos outros países, mas no Brasil há uma cultura de veneração aos organismos internacionais. É quase que dizer amém. Mas é mesmo, falou que vem Unicef ou OIT já... sabe assim? (Isa de Oliveira-FNPETI)

No caso do Paraguai, os depoimentos de adesão ao programa destacam principalmente o apoio dado pelo IPEC/OIT para o desenvolvimento de ações do governo e também da sociedade civil, o qual envolveu repasse de recursos e apoio técnico. De acordo com Bernardo Puente, coordenador do IPEC/OIT no Paraguai, logo que os primeiros projetos apoiados pelo programa na área do combate à exploração sexual e ao atendimento aos meninos e meninas em situação de rua foram finalizados, o próprio governo manifestou interesse e a necessidade de dar continuidade:

Esto fue los primeros, cuando estos dos proyectos finalizaron, el gobierno mismo decía: “pero necesitamos más”. Empieza acá en Paraguay, dos temas, en el 1996 acababa de ser el primer congreso de Estocolmo, empieza a aparecer el tema de la explotación sexual como un tema muy fuerte, entonces se propone acá hacer un programa de acción sobre explotación sexual. En el 1998 inician los primeros programas de acción. Mira empieza la acción del IPEC/OIT acá, empieza en el 1996 con una investigación, después en el 1999 empieza una acción más concreta, en el 98 con algunas acciones directas, pero recién en el 2001, exactamente en octubre del 2001, es que se abre la oficina aquí.

Os depoimentos revelaram que o IPEC/OIT qualificou a intervenção da sociedade civil e do governo por meio de repasse de recursos, de apoio técnico e da facilitação da articulação interinstitucional, ao fomentar a criação de espaços como a Conaeti e a Coeti. Abaixo, são destacados os depoimentos que expressam uma perspectiva de adesão na relação com o programa:

[...] realmente entró muy bien IPEC/OIT, porque en ese momento, como recién se había ratificado el convenio 182, la sociedad estaba como muy preocupada y decía ¿qué podemos hacer? Y bueno y al que tenía experiencia y al que tenía conocimiento era IPEC/OIT, entonces cayó muy bien en el gobierno, cayó muy bien en el sector sindical, cayó muy bien en el sector empresarial hicieron ellos sensibilización por separado para el sector sindical, para el sector gobierno, para el sector empresarial. (Verónica López - MJT)

Fue muy bien visto porque, realmente, creo que el IPEC/OIT lo que hizo fue impulsar... para hoy ratificar los convenios y Paraguay rápidamente con el IPEC/OIT se impulsó la ratificación de la 182 y 138, donde también se impulsaron las redes, las redes de organizaciones que impulsan la participación, se conformó en paralelo a lo que es Conaeti, se organizó lo que es la Coeti, que fue el espacio de la sociedad civil que impulsó la clasificaciones de los convenios. (Andreza Ortigoza – Fundación Dequeni)

El IPEC/OIT nos abrió no solo una ventana, nos abrió una puerta grande para experiencia que no hemos tenido desde el 2000 en que nosotros nos hemos reunido para establecer estas Centrales. (Graciela Congo – CUT Autentica)

Así empezamos en el 2004 a trabajar, gracias al proyecto de la OIT y con el programa IPEC/OIT, a hacer un abordaje bastante integral a este tema en varios componentes, trabajar con las escuelas, trabajar con las mismas niñas, trabajar con la familia, trabajar con las comisiones de finales [...]. (Mabel Benegas – Global Infancia)

Buen dialogo, a través del señor Bernardo, yo le llamo y le digo, señor yo quiero hacer esto, el me apoya y creo que nunca me dijo no y él me da el presupuesto y siempre me da lo mejor, yo no tengo apoyo así económico del ministerio, nosotros lo que ponemos son los recursos humanos en la supervisión de los que van a capacitar pero la logística me la da IPEC/OIT. (Celsa Ojeda - MEC).

O papel desempenhado pelo IPEC/OIT no Paraguai, considerando a perspectiva de adesão, traz uma das características das Organizações Intergovernamentais como geradoras de espaços de diálogos a fim de transmitir normas que estabelecem o que é aceitável com relação a determinado tema e que os Estados devem seguir. Dessa forma, essas organizações acabam por interferir na ação dos países (ADLER, 1999). Esses espaços de troca de experiências, de capacitação e o apoio financeiro a projetos servem como meio de disseminação de ideias politicamente significativas por parte de atores globais (MATO, 2004), sendo tais estratégias muito utilizadas pela OIT, por meio do IPEC/OIT, para a discussão e sensibilização sobre o tema do trabalho infantil.

Ao se considerarem os pontos de vista dos atores dos dois campos, Brasil e Paraguai, observa-se que a percepção sobre o IPEC/OIT e também sobre a OIT varia de acordo com o momento histórico e também com as necessidades locais quanto ao desenvolvimento de políticas públicas.

Este estudo verificou que o programa se adequou ao campo em que se inseriu e a adesão foi maior do que a resistência, tanto que o programa permanece nos dois países. O resultado desse processo, tanto no Brasil, quanto no Paraguai, reflete as relações dadas no interior de cada campo, a partir dos *habitus* de cada grupo e da correlação de forças entre eles no seu interior, não prevalecendo a “vontade” da OIT, mas o que foi possível se configurar como IPEC/OIT em cada país.

4.2.3 PERSPECTIVAS DE ADAPTAÇÃO CONTEXTUALIZADA

O conteúdo dos depoimentos, a que se está chamando de adaptação contextualizada, foi expressado por uma parte dos atores e indica que o processo de tradução da proposta do IPEC/OIT uniu críticas, mas também o diálogo entre os atores locais e a proposta global. Isso não quer dizer que aqueles que apresentaram um discurso de adesão ao IPEC/OIT não teriam senso crítico, mas se considera que havia uma consonância maior de ideias.

Alguns atores que contaram sobre suas resistências iniciais, também apresentaram discursos de adaptação contextualizada, pois, de uma maneira ou de outra, tiveram que se relacionar com o programa, seja na execução de ações ou nos debates sobre o tema da erradicação do trabalho infantil, levando a uma certa mudança de percepção, uma vez que as perspectivas locais sobre o trabalho infantil foram obrigadas a debater e negociar com uma outra proposta vinda de fora. Esse entendimento levou à tradução do programa, sem necessariamente gerar uma assimilação completa e irrestrita da perspectiva de erradicação do trabalho infantil trazida pelo IPEC/OIT e à perda das referências culturais e políticas locais com relação ao tema.

Optou-se por adotar a ideia de adaptação contextualizada e não somente a de resistência e adesão, porque identificou-se a ocorrência de uma percepção diferenciada entre os atores que tiveram uma aceitação imediata do IPEC/OIT e aqueles que se colocaram contrários e depois apresentaram uma posição cautelosa, a partir da qual foi possível identificar pontos de convergência com a proposta do programa.

O processo que Hall (2006) descreve como tradução surge em alguns depoimentos, como nas palavras de Norma Duarte (SNNA), que teve a oportunidade de vivenciar a

experiência do trabalho em uma organização não governamental, Callescuella, e também no governo de Fernando Lugo, na Secretaria de La Niñez y Adolescencia:

[...] ahora, esa es la verdad, si nosotros entrabamos ahora al Estado y no teníamos ese marco legal y normativo, que fue, lo que con el IPEC/OIT se fue consiguiendo.

[...] nosotros entramos en un diálogo muy interesante con la OIT y trabajamos muy bien con Bernardo, [...] justamente intentamos hacer una síntesis y creo que lo hemos logrado en términos de la intervención para la protección más de estas cuestiones que pueden discutirse todavía, buscamos nosotros el punto en común, y el punto en común es que estamos en contra de la explotación en sus diferentes formas.

Para o grupo que apresentou alguma resistência ao IPEC/OIT, ficou claro que há uma distinção com relação ao olhar sobre o programa e o tema da erradicação do trabalho infantil a partir do ator que desenvolverá a política, ou seja, está relacionado à confiança que ele transmite. A experiência das *redadas* é um exemplo de como uma interpretação equivocada de normas como as Convenções pode trazer prejuízos incalculáveis às crianças que se quer proteger.

Lo que yo aprendí en este proceso es, no importa cuán flexible o cuán rígida sea una normativa, lo que importa es quien la aplica, porque es absolutamente de doble filo, acá el tema de las redadas en calle y que sí ustedes ven es desgarrador lo que se hizo, es con el 138 en mano y era justamente lo que los niños decían y que tiene que ver, yo insisto con el tema de la mirada de clases que se haga, yo creo que eso son los dolores, los vacíos que quedan con el tema de los organismos internacionales, porque la OIT es tripartito, pero que paso ahí con la voz de los sindicatos, no sé qué pasó, pero evidentemente, por qué pregunto ¿qué pasó con la voz de los sindicatos? Porque se centró en la represión de los niños y habría que ver la experiencia de aplicación de la normativa de estos convenios hasta donde no se centraron solamente en la represión a los más pobres. (Norma Duarte - SNNA)

A partir del 2008, porque Liz y Norma, que acompañaban la CONAT tuvieron otra mirada más diferente y se pudo hacer programas de asistir, de asistencia que nosotros estamos de acuerdo con partes. (CONNAT) (grifo da autora)

Não foi identificado no campo do Brasil a manifestação de uma perspectiva de adaptação contextualizada como a encontrada no Paraguai, embora haja uma linha muito tênue entre o tipo de adesão manifestada pelos atores sociais brasileiros e um possível processo de adaptação, uma vez que se identificou a percepção de que o IPEC/OIT é que deveria se adequar como mais um ator no tema da infância, dando suporte, principalmente financeiro, para dar

continuidade e qualificar ainda mais o que já vinha sendo desenvolvido, ou seja, fortalecer e ampliar a organização que havia no Brasil.

4.2.4 INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL E DO PARAGUAI

Compreendendo que a globalização tem como uma de suas principais características a irradiação de sentido no mundo e a polêmica que isso provoca nos debates acadêmicos e políticos sobre sua capacidade ou não de homogeneização, perguntou-se se tais controvérsias também se refletem com relação à influência (ou não) do IPEC/OIT nas políticas públicas para a área da infância do Brasil e do Paraguai. Questionou-se se ele influencia e o quanto torna a ação de erradicação do trabalho infantil similar nos diferentes contextos e se isso realmente contraria a ideia de respeito às particularidades locais.

Procurou-se fugir da dualidade do debate, da procura por uma resposta exclusivamente positiva ou negativa. O objetivo foi procurar compreender a política pública, na acepção de Pereira (2008), como uma “coisa viva”, dinâmica e não simplesmente uma forma de regulação de ações para atendimento das necessidades da sociedade.

Longe de se situar em uma discussão maniqueísta, a política pública é resultado de um processo de relação de forças conflituosas entre os interesses do Estado e da sociedade e, por isso, seu conteúdo está repleto de conceitos e ideologias. Sua principal característica é ser “pública”, ou de todos, o que não deve ser confundida com ser “estatal”, como sendo uma função exclusiva do Estado. A política pública não se constitui somente em ações específicas de governo ou do Estado, mas se compõem também de serviços, programas e benefícios normatizados pelo poder público e executados por diferentes setores da sociedade.

O caráter público da política pública

não é dado apenas pela sua vinculação com o Estado e nem pelo tamanho do agregado social que lhe demanda atenção (Rua), mas pelo fato de significar um conjunto de decisões e ações que resulta ao mesmo tempo de ingerências do Estado e da sociedade [...] (PEREIRA, 2008, p. 95).

Nesse sentido, para os fins deste estudo, entende-se a política pública como instrumento que objetiva orientar a ação pública e materializar os direitos sociais garantidos e conquistados

pelas sociedades, sendo operacionalizada através de programas, projetos e serviços (PEREIRA, 2008).

A percepção dos atores sociais entrevistados sobre a influência do IPEC/OIT sobre as políticas públicas voltadas para a infância e adolescência é de que, além de outros fatores, o programa teve um papel importante na definição de políticas e programas locais orientados para a erradicação do trabalho infantil, tanto no Brasil, quanto no Paraguai. Embora alguns afirmem que há uma política, outros não percebem as ações como tal, mas sim como programas pontuais.

No caso do Brasil, há um reconhecimento de que o IPEC/OIT contribuiu principalmente para pautar o tema do trabalho infantil como uma violação de direitos, no âmbito da mobilização social, cuja agenda sobre os direitos da infância era bastante ampla. O assunto já constituía uma preocupação, porém era objeto de ações pontuais, não havendo, ainda, uma articulação sobre a questão.

A criação do Fórum Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador (FNPETI), como uma das estratégias do IPEC juntamente com o Unicef, conforme visto anteriormente, permitiu que o debate crescesse na sociedade brasileira. Nesse espaço, foi possível definir diretrizes para uma política nacional de erradicação do trabalho infantil. Quando indagados sobre a influência na política pública, alguns entrevistados deram os seguintes depoimentos:

Sem dúvida e a meu ver cumprindo a verdadeira finalidade de um programa de cooperação internacional. [...] mas, o Fórum permitiu essa articulação ampla, permitiu a formação dessa massa crítica em diversos setores, que embora divergissem aqui e acolá em questões pontuais, mas na essência estavam de acordo que precisa erradicar o trabalho infantil. E começou a pôr pressão nos gestores públicos. Foi quando surgiu o mote que o Benedito gostava muito de citar, de que “lugar de criança era no orçamento”. Começou com lugar de “criança é na escola” e depois “lugar de criança é no orçamento”. E começou-se a pressionar de uma forma muito eficiente e inteligente os gestores públicos de diversos níveis para se comprometer. (Lélio Bentes Corrêa – MPT)

Com relação à política, pode-se dizer que se caminhou de projetos nas carvoarias, nos calçados etc. para programas. Uma avaliação mostrou que a bolsa escola que era dada às famílias dos projetos trazia resultados concretos, que com o recurso os pais tiravam as crianças do trabalho. Os projetos eram realizados com recursos do Comitê Alemão do Unicef, e não do governo. Daí a OIT e o Unicef procuraram a Secretaria de Assistência social, que na época a Secretária era a Wanda Engel, para propor a transferência de renda (bolsa escola) como parte do PETI. Mas, foi no FNPETI que se definiram os eixos

para uma política de erradicação do trabalho infantil. (Arabela Rota – Unicef)

Eu acho que sim porque o apoio do IPEC, sobretudo no Fórum, além de financeiro, ele sempre foi muito técnico, político, eles sempre contribuíram no sentido de alinhar conceitos, de trazer alguns conceitos que foram apropriados, eu acho que eles contribuíram pra isso. Na própria definição do que é trabalho infantil. (Isa de Oliveira – Secretária Executiva do FNPETI)

A gente vê que dentro dos Ministérios do Desenvolvimento Social, Saúde que teve uma evolução significativa nos últimos anos com o apoio e parceria da OIT. O Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego, a gente se vê muito ligado à qualquer documentação, a qualquer estudo, a qualquer desenvolvimento que vá fazer dentro do tema trabalho infantil, porque a gente é um parceiro fundamental. Acho que a OIT é o único parceiro que participa de todas as comissões da Conaeti. A gente é chamado pra todas as subcomissões, todas as reuniões. A gente tá justamente para dar não só o aporte técnico, mas até caracterizar a importância e a dimensão do trabalho infantil em vista da comunidade internacional. (IPEC/OIT)

Contribuiu muito. Precisa a gente reconhecer que o Brasil avançou muito nessa discussão, em relação à proteção à criança, sobretudo em relação à questão do trabalho infantil e sem o IPEC acho que isto estaria muito distante ainda. Foi uma coisa muito interessante. Marcia, tem um outro lado muito importante, em que pese não tá discutindo trabalho infantil, mas eu penso que o momento Constituinte, o cenário constituinte foi muito importante e o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua teve um papel extraordinário no final da década de 80 e década de 90. (Luiz Gonzaga de Araújo – Assessor da Contag)

Ainda nessa perspectiva, documento de 1998, período do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, e o Relatório Anual de Avaliação - PPA 2000/2003 - Exercício 2002 (p. 948), do governo federal, também destacam o papel do FNPETI na produção da política:

O maior esforço para integrar as ações do governo com os da sociedade reside no Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, que conta com o apoio do Unicef e da OIT. Este Fórum concebeu o Programa de Ação Integrada (PAI), que concede bolsas-escola para as famílias que retirem as crianças do trabalho e as coloquem na escola (BRASIL, 1998, p. 13).

A significativa atuação do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, com a elaboração de diretrizes para uma política nacional de erradicação do trabalho infantil, em muito tem contribuído no processo de erradicação do trabalho infantil, seja ainda, sensibilizando e mobilizando a sociedade, os atores locais envolvidos direta ou indiretamente na problemática, em especial, os poderes públicos para melhor atuação, seja por meio de execução de projetos pontuais.

Com referência direta ao IPEC/OIT, o governo federal endossa a avaliação feita pela OIT sobre a atuação do Programa no Brasil:

Entre os resultados alcançados, segundo avaliação da OIT, deve ser salientada a inserção definitiva do tema trabalho infantil na agenda nacional, com significativa mobilização da sociedade civil. Destaque-se, igualmente, que a introdução do conceito inovador de cadeia produtiva permitiu alcançar maior compreensão do problema e engajamento de setores empresariais brasileiros em projetos de erradicação do trabalho infantil, em especial nas áreas produtoras de carvão, calçados e laranja.

Para a execução do Programa, foram selecionados dezenove projetos de ação em todo o território nacional, contemplando as seguintes metas: elaboração de políticas (governo), treinamento de trabalhadores (sindicatos), garantia de direitos e mobilização social (empregadores) e atendimento direto aos menores e educação da criança trabalhadora (ONG). As atividades do IPEC atingiram mais de 15.000 crianças, 1.315 líderes sindicais e 544 educadores (BRASIL, 1998, p. 40-41).

Já o Relatório Anual de Avaliação - PPA 2000/2003 - Exercício 2002 (p. 949) aponta a contribuição técnica e financeira do IPEC/OIT para o aprimoramento do PETI:

A Organização Internacional do Trabalho - OIT, por meio do Programa Internacional pela Eliminação do Trabalho Infantil - IPEC, tem dado parcela significativa de contribuição, apoiando técnica e financeiramente projetos específicos voltados para o aprimoramento do Programa como, por exemplo: projeto piloto de capacitação de agentes multiplicadores da jornada ampliada do PETI em Pernambuco e Alagoas, realização de pesquisas acerca do trabalho infantil no tráfico de drogas e do trabalho infantil doméstico, promovendo uma série de atividades junto a três capitais onde foram aplicados os instrumentos de pesquisa (Belém, Recife e Belo Horizonte), no sentido de retirar crianças e adolescentes dessa forma de trabalho e, ainda, na elaboração de uma proposta de metodologia de avaliação do PETI.

Com relação ao Paraguai, foi dado um destaque importante para a aprovação do Código de la Niñez, Lei 1680/01, que instituiu um sistema de garantia de direitos, e à Conaeti, criada em 2002, por meio do apoio e incentivo do IPEC/OIT, trazendo contribuições importantes para a política pública voltada para a infância e adolescência, no que tange ao tema do trabalho infantil, conforme relato de Andreza Ortigoza, da Fundação Dequeni:

Realmente como Conaeti lo que se ha impulsado es una línea de coordinación justamente para poder entender que toda la política necesita y requiere de una coordinación, entonces, se ha hecho una línea de coordinación interinstitucional para la protección de la niñez, porque existe el sistema de protección, o sea, en Paraguay está instalado el sistema que habla el Código de la Niñez. La ley 1680/01 establece el sistema de protección allí está, en los municipios, las coordinaciones de los derecho de la niñez, las Codeni, y están

los concejos de niños, en las localidades, en los municipios, en todas las instancias municipales y eso, lógicamente, requiere de todos, que en Paraguay estaba como muy suelto, por un lado el Ministerio del Trabajo, por su lado derechos humanos, por su lado la fiscalía, entonces, ahora lo que se está haciendo es que eso esté articulado y que todos manejen como intervenir en la problemática de trabajo infantil o de la protección [...].

Os organismos internacionais variam suas formas de cooperação, às vezes atuam por meio de assistência técnica ou repasse de recursos e outras vezes juntam as duas coisas. No caso do Paraguai, a influência política do IPEC/OIT foi acompanhada também pelo trabalho do Unicef, que convergiu com a proposta de erradicação do trabalho infantil. Nesse caso, em alguns momentos, houve o financiamento de programas executados pelo governo, que, mais adiante, foi sendo assumido pelo próprio poder executivo. Dessa forma, a iniciativa e a cooperação financeira resultaram em uma ação governamental. Um exemplo é relatado por Aurora Figueredo, da organização Fortalecer, quando indagada sobre a existência de uma política de erradicação do trabalho infantil no Paraguai:

Si tiene, desde el 2005, [...] empezó con un presupuesto de 300 mil dólares. Unicef puso la gran parte al inicio, hoy día tiene 8 millones de dólares, empezó con niños en calle, trabajadores en calle, hoy día está olerías, vertederos y está empezando caña de azúcar. 8 millones de dólares, del presupuesto general de gastos de la nación y empezó con 300 mil dólares, una parte, Unicef todo el resto.

El modelo de Abrazo es lo que empezó IPEC, porque Dequeni hacía intervención pero no tenía todos los componentes. Entonces ¿qué hizo IPEC? IPEC hizo una transferencia técnica en nosotros, no nos dio solo plata, ese fue el gran aporte que tiene IPEC. En el 1998 cuando se empezó, se empezó en Asunción, teníamos centro abierto, teníamos educadores de calle, pero no teníamos la cosmovisión de cómo trabajar el componente familia, la intervención con familia y la intervención comunitaria para prevención, eso dio IPEC, no financieramente, aparte de las finanzas, dio estos espacios de repensar, de mirar, de ver eso ellos lo hacen. Guillermo Dema, él me enseñó a mí, él está en Perú, él es un maestro. Realmente nuestra intervención apuntaba a estos aspectos, nosotros no teníamos manera de medir el tema de trabajo infantil, nosotros hacíamos cosas, pero no teníamos los instrumentos para ir midiendo el progreso de esto.

A promoção de intercâmbio de experiências realizada pelo IPEC/OIT é uma estratégia utilizada pelos Organismos Intergovernamentais Internacionais, que permite o conhecimento de modelos de políticas de outros países, cuja lógica se baseia na promoção de relações entre Estados, na circulação de ideias e na produção de conhecimento sobre um dado tema. Um exemplo é o caso da transferência de renda com objetivo de erradicação do trabalho infantil,

cuya experiência no Brasil pôde ser conhecida por técnicos do governo Lugo, como nos relatou Norma Duarte (SNNA), que na época era uma das diretoras da Secretaría Nacional de La Niñez y Adolescencia:

[...] nosotros en el diálogo con OIT lo que hicimos fue tomar los elementos que podían construir política pública desde el IPEC, una cosa que hicimos fue el diálogo entre el programa Abrazo, que plantea como objetivo la disminución progresiva del trabajo infantil en la calle, y el programa TEKOPORA, que es de subsidio de transferencia monetaria, lo que hicimos fue, yo en el marco de lo que era la dirección del programa Abrazo, me acerque a TEKOPORA, lo que hicimos fue primero conocer la experiencia en Brasil, como hicieron el acercamiento entre Bolsa familia y PETI y ver si nosotros podíamos también hacer ese diálogo.

Los elementos que dieron el IPEC y la OIT nos sirvieron muchísimo como para ir instalando modalidades en la política pública. Yo les puedo hablar particularmente de lo que es el tema del trabajo infantil en la calle, el tema de la explotación sexual y demás que fue lo que yo trabajé desde ahí y me permitió esto, el diálogo desde lo que es la disminución de trabajo infantil en calle con los otros programas de combate a la pobreza, en esta caso lo que es TEKOPORA. Por otro lado, me permitió entrar a otras formas peligrosas que realizan los niños con un enfoque de derechos [...]

Outro relato bastante detalhado, que demonstra esse tipo de estratégia das OIG, foi dado por Bernardo Puente, coordenador do IPEC/OIT no Paraguai:

Organizamos visitas que consistían en: TEKOPORA y Abrazo va a Brasilia, habla con la Secretaría de acción social, explican los programas sociales. Al día siguiente todos los paraguayos, bolivianos y ecuatorianos, porque los hicimos con varios países, con una avión para Bahía, para ver cómo funciona la política real y cuáles son los problemas que hay. Porque el primer día en Brasilia los paraguayos dicen: ¡qué maravilla! Porque ustedes brasileiros saben vender cualquier cosa, ¡qué maravilla esto nunca lo vamos a poder hacer en Paraguay, jamás! Pero cuando fueron a Bahía hablar con la persona del CRAS⁷³ y el CREAS⁷⁴ ¡ah tenemos el mismo problema! Y ¿cómo hacen ustedes? Y nosotros hacemos así y ustedes así. Después de dos días de ver nos reunimos de vuelta, bueno, ¿qué podemos hacer en nuestros países? Y ahí estamos nosotros en cada país apoyándolos. Entonces nosotros hicimos acá una investigación, conseguimos que el Ministerio de Hacienda, nunca había sucedido, ponga dinero para hacer una propuesta de unificar a Abrazo y TEKOPORA que trabajen, dialoguen. Los técnicos de Abrazo y TEKOPRA plantean una propuesta que muestran al gobierno, así funciona en Brasil, así

⁷³De acordo com a Política Pública de Assistência social (BRASIL, 2004, p. 35) CRAS - Centro de Referência da Assistência social – “é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social”.

⁷⁴ Conforme a Política Pública de Assistência social (BRASIL, 2004, p. 38) o CREAS - Centro de Referência Especializado da Assistência social – faz parte da proteção especial de média complexidade, cujo atendimento visa “a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos”.

podríamos funcionar nosotros. Y empieza y hemos avanzado, no todo lo que queríamos pero avanzamos. Todo el mundo está súper claro de que tienen que unirse, por ahora no se puede dar por cuestiones políticas, pero está todo mundo claro que no hay otra opción, es un avance. Lo mismo hicimos con el de salud, con la notificación obligatoria, vamos a Brasil, vieron a Brasil, los técnicos del ministerio de salud de aquí, los de la Conaeti vieron, ¡ah si ustedes tienen una notificación obligatoria! Si, si nosotros tenemos y todo el mundo reporta el trabajo infantil. Vamos a ver qué pasa en el terreno y cuando van a los centros de salud brasileros, nadie reporta, tiene miedo la gente. Es importante tener porque hay que concientizar, porque nadie reporta. Vienen acá, se estaba proponiendo una ficha, un protocolo de atención a la adolescencia, a la niñez y a la adolescencia y la chica que fue a Brasil dijo ¡acá en este protocolo hay que hacer un análisis psicosocial! ¿Qué cuesta preguntar si trabaja? Si trabaja, ¿dónde trabaja? Si está en trabajo peligrosos, automáticamente notifica a acción social. Y lo metieron y la ministra de salud sacó un decreto, este es el protocolo de atención a la niñez y a la adolescencia y ahí entró, ahora tenemos. Que hacemos, un material que Brasil hizo, maravilloso, le pedimos a la gente que arme su propio flujograma local que puede funcionar, entonces aplicamos esto en un lugar donde no había una red de protección, nadie trabajaba en conjunto, después de hacer dos días de trabajo fueron todos al municipio y dijeron: queremos una ley que cree una red de protección. Y crearon la red de protección y ahora están trabajando juntos, en Campo Nueve. ¿Por qué fue exitoso esto? Porque aprendiendo de Brasil, nosotros empezamos a aplicar esto donde el Estado estaba dando respuesta, en los municipios donde está el programa Abrazo, porque si no, hay mucha frustración, la gente tiene que ver que es posible. Entonces donde hay un poco de estructura mostramos como puede funcionar. Esto está siendo muy bueno, porque muestra a la gente como articularse.

Em outra situação, o próprio IPEC/OIT procurou o governo para propor uma parceria, na qual o Programa entrou com apoio técnico e financeiro e o Ministério de la Educación y Cultura (MEC) com a contrapartida dos recursos humanos, como foi relatado por Celsa Ojeda, do MEC, responsável pelo Projeto SCREAM - Defensa de los derechos del niño a través de la educación, las artes y los medios de comunicación⁷⁵. O órgão, posteriormente, assumiu e deu continuidade ao projeto, mesmo com as mudanças de ministros e com a saída do presidente Fernando Lugo. Em sua opinião, o IPEC/OIT contribuiu com a política para a infância no Paraguai:

Si, si efectivamente si, principalmente porque sin IPEC no iba a haber, ellos se acercaron al ministerio, ellos fueron los que se acercaron al ministerio pidiendo y el ministerio dio su visto bueno y acepto. A pesar de los cambios que nosotros tuvimos, como 6 ministros, 12 directores en mini dirección, el

⁷⁵ O projeto SCREAM é uma proposta do IPEC/OIT e é aplicado em vários países. Consiste em uma metodologia educativa, de formação, mobilização e sensibilização, que orienta a reflexão com crianças, adolescentes e jovens sobre o respeito aos seus direitos e sobre a injustiça social do trabalho infantil, gerando atividades que envolvem toda a comunidade educativa, autoridades, grupo de empregadores e outros atores da comunidade. A metodologia facilita o planejamento de atividades dentro de sala de aula, além de oportunizar a autorreflexão dos docentes, a reconhecer e compreender situações de trabalho infantil.

proyecto queda, la capacidad queda instalada. El Gobierno actualmente también tiene varios programas entre ellos dos más importantes [...] el programa Tekopora y Abrazo.

A influência nas políticas para a infância não se deu somente por meio da apresentação de uma proposta e o financiamento de ações voltadas para a erradicação do trabalho infantil. A partir deste processo, outras dinâmicas surgiram e permitiram a veiculação de um modo de ver a criança e a inclusão de outros atores voltados para o tema.

Identificou-se na percepção de uma das pessoas entrevistadas a amplitude da influência do IPEC/OIT na política do país, que parece extrapolar a questão do trabalho infantil. Esse exemplo também permite visualizar as etapas de implementação propostas pelo programa ao chegar a um determinado país, como a sensibilização, a articulação de diferentes atores locais, a busca pela mudança de percepção sobre o tema e os aspectos técnicos relacionados ao monitoramento e medição de impacto:

Yo lo que creo es que los resultados fueron programas mejor medibles, programas orientados a una medición de resultados y que logren impactos, empezar procesos de sensibilización con actores claves, por ejemplo el MEC, Ministerio de Educación y Cultura, empezar a tener una mirada más logística y más grande con respecto al trabajo infantil, o sea, antes nosotros mirábamos solo la familia y el niño, hoy vemos que acá hay un montón de actores que tienen que sumarse a esta lucha, otro aporte es que la sociedad tiene que estar involucrada y que el trabajo infantil todos podemos contribuir para su erradicación, como, pagando mejor a nuestro servicio doméstico, pagando lo que debe ser, seguridad social al chofer, al jardinero, esos eran aspectos que antes no se veían, sino que era pobre tenía trabajo infantil y punto. Yo creo que hay una conciencia o se está hablando un poco más de estos aspectos. Porque uno puede tener en su casa trabajo infantil sin que este ahí, pero si uno le paga mal a su servicio doméstico, la mamá hace que su hijo trabaje en su barrio. Antes no teníamos esas concepciones. (Aurora Figueredo – Fortalecer)

Sobre a influência na política:

Yo creo que sí, bastante. Yo creo que mucho del trabajo que se hizo y de visibilizar y estimar el trabajo infantil [...] se debió a esa presencia y a marcar la pauta de trabajo, yo no creo que desde otra instancia se haya mirado, no conozco por lo menos desde que instancia se gestó, desde del ministerio de salud se pueda trabajar, si el ministerio de justicia, etc. Todos los niveles, yo creo que desde allí se fue promoviendo las acciones y de posicionar el tema de trabajo infantil. (Mabel Benegas – Global Infancia)

Além dos depoimentos, buscou-se informação sobre a influência nas políticas públicas em documentos oficiais do governo paraguaio, nos quais se pôde encontrar referências sobre o assunto, conforme o conteúdo a seguir:

Las principales contribuciones del IPEC en el país se vinculan al diagnóstico, sensibilización, desarrollo legislativo, inspección y monitoreo, fortalecimiento de políticas públicas, programas de atención y evaluación de los planes que contribuyan con la erradicación progresiva del trabajo infantil, y de manera inmediata con sus peores formas (DGEEC/OIT, 2013).

Independente do que tenha ocorrido no Brasil e no Paraguai e, embora o IPEC/OIT tenha uma estratégia básica de atuação, o processo se dá de forma diferenciada nos dois campos. A diferença inicial entre o Brasil e o Paraguai, a partir do olhar dos atores sociais entrevistados e que atuam e/ou atuaram próximo ao IPEC/OIT, está relacionada à percepção sobre o trabalho infantil.

A discussão no Brasil não considera o trabalho como um direito da criança e do adolescente, o que não significa que parte da sociedade não pense o contrário. Contudo, não se identifica um grupo organizado e que esteja trabalhando coletivamente nesse sentido. Há iniciativas localizadas orientadas por posições pessoais de juízes e de entidades sociais locais, como viu-se nos casos da emissão de autorizações judiciais. Todavia, o argumento dos juízes refere-se à necessidade de sobrevivência da família e não no trabalho como um valor ou como instrumento educativo.

Diferentemente do que ocorre no Paraguai, onde o trabalho é considerado, por uma parte do grupo que constitui o campo no qual o IPEC/OIT se inseriu, como um direito que deve ser protegido e regulamentado. Assim como no Brasil, o apoio financeiro e as oportunidades de qualificação das organizações também contribuíram para a adesão.

A discussão sobre o trabalho infantil no mundo, principalmente no âmbito dos países membros da OIT, demonstra a desterritorialização (INDA; ROSALDO, 2002) do tema. O assunto deixou de ser apenas um fenômeno local, enraizado em diversos locais e passou a ser debatido como um problema global, suscitando normas e políticas para o seu enfrentamento a partir de determinadas normativas e ações, como é o caso das Convenções e do IPEC/OIT.

O fenômeno não pertence mais somente a um lugar, uma vez que se tornou um “problema de todos”, incorporando outros sentidos e não somente aqueles compreendidos dentro da lógica do território (MCGREW, 2008). Ao propor políticas para o enfrentamento do

trabalho infantil, os países devem seguir as orientações definidas “fora do local”, pois, ao ser desterritorializado, o tema local passou a ser pensado também em ambientes distantes.

A análise realizada neste estudo permite também evidenciar a capacidade de políticas globais de incidirem sobre políticas locais. Tanto no caso do Brasil, como no caso do Paraguai, o programa, objeto deste estudo, IPEC/OIT, mostrou-se capaz de influenciar a elaboração e implementação de políticas públicas para a área dos direitos da criança e do adolescente.

Pode-se observar ainda que houve iniciativas, nos dois países, financiadas diretamente por OIG, que mais tarde foram assumidas pelos governos. Dois exemplos são o caso da transferência de renda para fins de erradicação do trabalho infantil, no Brasil, que iniciou como um projeto financiado pelo Unicef para a retirada de crianças das carvoarias no Mato Grosso do Sul e o programa Abrazo, no Paraguai, inicialmente financiado pelo Unicef, assim como o Projeto SCREAM, proposto e mantido pelo IPEC/OIT, mas executado pelo MEC. Junto a isso, há também o conhecimento de experiências de outros países, como foi o caso da visita ao Brasil.

Considerando esses exemplos, é possível afirmar que há uma homogeneização das ações nos dois países? Este estudo acredita que não, pois seria desconsiderar a capacidade política e inventiva dos agentes locais que os próprios depoimentos demonstraram. Ficou evidente a valorização da organização e articulação dos atores sociais no Brasil em defesa dos direitos da criança. O IPEC/OIT foi apresentado como mais um ator que teve uma colaboração significativa para ajudar a organizar as ações e as discussões sobre o tema do trabalho infantil no país. Percebeu-se um discurso parecido no Paraguai, dando ênfase ao aspecto da articulação das políticas, mas, para esta pesquisadora, os paraguaios demonstraram um maior reconhecimento de um impacto muito significativo nas políticas para a área da infância, do que no Brasil.

CONCLUSÃO

O estudo empreendido nesta tese buscou compreender o processo de implementação de uma política global em contextos locais, considerando o fenômeno da globalização e suas implicações sociais, culturais e econômicas e de governança global. É possível replicar um modelo de política em diferentes países e alcançar um padrão de funcionamento, estruturas e ações ou, mais ainda, alcançar resultados parecidos? Do ponto de vista acadêmico, concluiu-se que, embora não haja um consenso sobre como isso ocorre e os seus resultados, a forma como as relações internacionais se constituíram a partir do processo de globalização criaram maior viabilidade para esses processos ocorrerem. Diferentes elementos se correlacionam na relação global-local para produzir políticas públicas em nível local.

As políticas globais integram o atual processo de interconexões globais e devem ser entendidas dentro desse contexto. Embora haja diferentes abordagens sobre a globalização, não há dúvidas sobre a percepção do aumento dos fluxos de capitais, de pessoas, de ideologias, da disseminação de ideias e valores relacionados a diferentes assuntos, conectando entre si grupos, localidades e estes com os grandes centros metropolitanos.

Para alguns, a globalização não é um fenômeno necessariamente ocidental e não é novo, pois teria se iniciado há mais de mil anos com as viagens, os comércios e as migrações, contribuindo para a disseminação do conhecimento e, por conseguinte, do progresso mundial (SEN, 2003). Outra perspectiva se preocupa em debater se essa intensificação da relação entre o global e o local abre a possibilidade de construção de uma cultura global, de homogeneização de comportamentos, ideias e valores e, principalmente, do consumo, uma vez que é resultado do capitalismo tardio na busca de novas expansões.

A partir da abordagem de Harvey (1994) sobre a experiência de compressão do espaço-tempo, Ina e Rosaldo (2002) mostram, por meio do conceito de des/territorialização, que os sistemas culturais transcendem as fronteiras territoriais, levando ao desenraizamento cultural, ao mesmo tempo em que se reinsere em novos territórios, deparando-se com outras culturas, inserindo-se de outra maneira e deixando de pertencer a um local determinado. O trânsito propiciado pelos avanços tecnológicos na comunicação e nos transportes no contexto da globalização levou a Antropologia a repensar a cultura como restrita ao local e abordá-la também como algo que circula para além do lugar.

A compressão do espaço-tempo na concepção de Harvey (1994), assim como a de distanciamento do espaço-tempo na perspectiva de Giddens (1991) trazem uma contribuição importante para a compreensão da globalização, pois conseguem demonstrar a influência que as mudanças nos modos de produção capitalista trouxeram para o modo de pensar e agir tendo como melhor exemplo o pensamento pós-moderno.

A busca do capital para manter ou aumentar seu lucro resulta na exploração contínua de novas possibilidades, na aceleração dos processos econômicos e dos avanços tecnológicos, a fim incrementar sua capacidade de giro de capital em menor tempo. A subversão do espaço pelo tempo dá a sensação de que o mundo “encolheu”.

Giddens (1991) se refere ao estiramento do espaço e do tempo como uma nova etapa da modernidade, referindo-se à globalização atual como o “alongamento” de sistemas sociais, ou seja, o alcance mútuo de eventos e sistemas sociais locais e distantes geograficamente. A modernidade permitiu a ocorrência de relações entre o que está localizado e os outros “ausentes”, elevando a espaço da vida social para além da localidade.

A posição dos dois autores fundamenta a compreensão sobre a produção do discurso pós-moderno como uma outra forma de lidar com o capitalismo atual (HARVEY, 1994) e corrobora com a constatação de que se vive um momento de aprofundamento das consequências da modernidade, que ainda não foi superada (GIDDENS, 1991).

O pensamento considerado pós-moderno conseguiu chamar a atenção para a contradição do discurso da modernidade de igualdade, de liberdade e de direitos universais, ao exaltar as diferenças e as diversas formas de alteridade, que a “compressão” e “alongamento” do espaço e do tempo insistem em tornar evidentes.

As políticas globais se inserem, então, no amplo contexto que envolve o aumento do tráfego de pessoas, das informações instantâneas, da troca de objetos culturais, dos movimentos transnacionais, que buscam intervir em agendas de meio ambiente, segurança, direitos humanos. Evidencia ainda os interesses das corporações que agem em defesa da livre circulação do capital e da produção, assim como os países que buscam uma maneira de contrabalancear o poder global, por meio de uma governança global ainda frágil e vulnerável a pender a favor dos países mais poderosos.

Junto a tudo isso, há ainda a veiculação de ideias e valores, a qual Mato (2005) considera como processos de produção social de ideias politicamente significativas, de circulação de significados e práticas que são ressignificadas com a participação de atores globais e locais.

Este estudo identificou que o tema da erradicação do trabalho infantil está inserido nesse contexto mundial devido à ação de uma série de atores, tanto de movimentos transnacionais, como a Marcha Global contra o Trabalho Infantil, quanto de OIG, como o Unicef, na missão de implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança e, principalmente, a OIT, por meio do Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC).

A análise sobre o processo de implementação do IPEC/OIT, no Brasil e no Paraguai, permitiu identificar fatores que podem surgir e interagir na configuração do programa em nível local. Os estudos sobre política global e governança global demonstram a ocorrência da ampliação das relações políticas no espaço e no tempo e a extensão do poder e da atividade política através das fronteiras dos Estados-nação, devido à desterritorialização de diferentes temas sociais, culturais, dentre outros, que são objetos de discussões e decisões em ambientes distantes. Por isso, o prisma da política global desafia o conceito de política e a distinção entre o que pertence ao nacional e ao internacional, tornando evidente as interconexões que transcendem os Estados na atual ordem global.

Este estudo evidenciou que um tema do campo dos direitos humanos (trabalho infantil), tratado do ponto de vista local, por perspectivas tão diferenciadas que em determinados contextos o veem como um direito, como no caso do movimento de *Niños y Adolescentes Trabajadores* (NAT) no Paraguai; ou como uma forma de ajudar economicamente a família, como demonstrado pelas pesquisas sobre a percepção sobre o trabalho, tanto no Brasil, quanto no Paraguai; como uma forma de formação do caráter; e até como instrumento para combater a exclusão social, passou a ser visto pelos dois países como um obstáculo ao desenvolvimento e uma violação de direitos. Nesse sentido, configura-se uma situação a ser enfrentada por políticas públicas específicas, integrando diferentes áreas das políticas sociais e setores da sociedade. Os instrumentos, metodologia e conceitos utilizados como base deste estudo não permitiram medir o “quanto” um programa global pode incidir sobre uma realidade nacional. Contudo, permite afirmar que, por meio de inter-relações complexas, políticas globais incidem sobre países, influenciando e sendo influenciadas, em um processo determinado por uma relação de forças que ocorrem em um campo de poder, envolvido por *habitus* e capacidades (capitais) que estão permanentemente em disputas, ora tendendo à produção de consensos, outras vezes produzindo conflitos e tensões.

A circulação de sentido no mundo, assim como de produtos de consumo e produtos culturais são vistos pela corrente do Imperialismo Cultural como uma ameaça às culturas locais ou nacionais. Essa corrente também enxerga esse processo como ameaça à busca por um

equilíbrio de poder global, devido à capacidade dos países mais ricos exercerem seu poder por diferentes meios. Tal preocupação é legítima, pois a cultura ocidental tende a imprimir uma perspectiva “universal” de ver o mundo, a partir da qual o que passa a ser considerado “diferente” é o que não se “encaixa” aos padrões estabelecidos como universais e, por isso, aceitáveis. “A verdade é que a globalização não é jamais um processo histórico-social de homogeneização, embora sempre estejam presentes forças empenhadas na busca de tal fim [...]” (IANNI, 1993, p. 127).

Este estudo concluiu que tal preocupação deve estar presente na implementação de políticas globais em contextos locais, uma vez que a desterritorialização de temas sociais como o trabalho infantil, promovida por OIG por meio de Convenções e políticas globais, e movimentos transnacionais podem apresentar componentes pouco democráticos, como alertado por McGrew (2008). Isso ocorre devido à desigualdade de poder entre os Estados e o fato da governança global ser conduzida por regras não escritas. Assim, ela tende a favorecer a agenda do capitalismo global. Por último, McGrew (2008) ressalta o perfil tecnocrático do processo de tomada de decisões nas instâncias globais, pois, muitas vezes, as discussões sobre questões sociais e, principalmente, de segurança não contam com a participação de quem tem contribuição legítima nos resultados esperados.

O maior controle e influência sobre a agenda e resultados das políticas globais, exercido pelos Estados mais poderosos, fazem com que as políticas globais às vezes tenham poucas qualidades democráticas. Entretanto, nos dias atuais, o avanço da globalização resultou também em uma maior percepção sobre os problemas que afetam diferentes países e estimulam uma interferência ou mesmo uma regulação global. Grupos se organizam para manifestar suas preocupações ou mesmo protestar contra situações bélicas ou de desrespeito aos direitos humanos, gerando constrangimentos políticos para os Estados e para as OIG. Hoje em dia, é muito mais difícil inteirar-se de situações extremas e não tomar uma posição ou atitude, dependendo do problema ético que isso possa suscitar.

Os arranjos e processos transnacionais que resultam em políticas globais e reverberam em políticas públicas no âmbito dos países envolvem algumas dimensões políticas como a institucional, por meio da qual se viabilizam os meios para que ocorram os processos políticos de discussões e tomada de decisão, envolvendo relações de poder e disputas, que podem resultar em conflitos e consenso. Tal processo interfere no perfil dos programas e projetos a serem definidos e implementados.

As discussões que resultaram na Convenção 138 da OIT refletem essa dinâmica de instâncias do âmbito da governança global. Como viu-se no capítulo III deste estudo, nas negociações dos termos da convenção os representantes governamentais insistiram na necessidade da norma ser flexível com relação à fixação da idade mínima devido à dificuldade dos países em desenvolvimento para garantir educação para todos e um possível aumento da delinquência, do trabalho informal e da mendicidade. O texto acordou a idade mínima em 15 anos. Onde a idade é abaixo desse patamar, poderá ser elevada progressivamente.

Também identificou-se na pesquisa empírica preocupações que se aproximam daquelas apresentadas pela corrente do Imperialismo Cultural e pelos estudos de McGrew (2008), principalmente no campo do Paraguai, na manifestação de resistência de atores sociais quanto à visão trazida pelas Convenções 138 e 182 da OIT e pelo programa IPEC/OIT sobre trabalho infantil e sobre infância. A interpretação local de uma parte das organizações da sociedade civil é que tal proposição levava à criminalização dos próprios meninos e meninas trabalhadores, tendo em vista a proibição do trabalho infantil.

Além disso, houve questionamento da proposta do programa em si cuja “mirada global que trae el IPEC, pareciera cargar a todos en la misma bolsa” (Norma Duarte – SNA), ou então como manifestou o movimento dos NAT, que “con la firma de los convenios 138 y 182 hemos luchado mucho porque siempre se globaliza y siempre se mete todo en una misma bolsa y nosotros creemos que no tiene que ser así”. Já no Brasil, uma parte da sociedade civil questionou a perspectiva de “piores formas” de trabalho infantil trazida pela Convenção 182, por acreditar que o trabalho infantil é uma violação de direitos em todos os sentidos.

Mesmo assim, com a contribuição da perspectiva antropológica trazida por Ina e Rosaldo (1999), de des/territorialização e por Hall (2006) de tradução, a pesquisa identificou que o processo de implementação do IPEC/OIT contou com a participação de sujeitos locais e a adaptação contextualizada da proposta do programa.

De acordo com os autores, o contato com ideias exógenas não ocorre por uma via de mão única, de introjeção de valores e ideologias, pois, nesse encontro de visões, as novas proposições são compreendidas e interpretadas a partir dos códigos culturais locais e, portanto, envolvendo a participação ativa dos atores sociais na configuração de significados.

Outro aspecto necessário para analisar a implementação de políticas globais são as iniciativas provenientes de diferentes organismos internacionais e de relações transnacionais, que objetivam interferir na política interna de países, e não necessariamente têm os mesmos

efeitos, pois dependem da adesão. Risse-Kappen (1999) considera que a capacidade de atores globais intervirem nas políticas locais depende da interação entre as estruturas domésticas e a institucionalização em nível internacional, pois, quanto mais uma área for regulada por normas internacionais de cooperação, maior a possibilidade de iniciativas transnacionais impactar mudanças locais.

Um dos resultados mais evidentes é a adequação das legislações nacionais a normas internacionais. Isso ficou muito nítido no caso do Brasil com relação à pouca resistência com relação à ratificação da Convenção 138 e a implementação do IPEC/OIT, pois o país já era signatário da Convenção sobre os Direitos da Criança e a legislação nacional, o Estatuto da Criança e do Adolescente, trazia uma série de mudanças para a política de atendimento aos direitos infanto-juvenis. O aparato legal existente em nível local facilitou a aproximação aos princípios do programa.

Tanto o Brasil, quanto o Paraguai estavam em processo de democratização do Estado, o que os levava também a uma maior abertura para as questões em debate no âmbito da cooperação internacional. A pesquisa documental e empírica demonstrou que o IPEC/OIT teve êxito na veiculação e adesão do tema do trabalho infantil nos dois países, uma vez que não havia uma discussão estrita sobre o tema do trabalho infantil, embora, no Brasil, estivesse referido na ampla pauta sobre os direitos da infância.

As estratégias de implementação utilizadas pelo IPEC/OIT seguiram passos similares nos dois países, as quais envolveu a mobilização de diversos atores sociais sobre o tema, como trabalhadores, empregadores, governo e sociedade civil, de harmonização da legislação nacional com as Convenções; de formação da Conaeti; e de construção do plano nacional de erradicação do trabalho infantil.

No Paraguai, o IPEC/OIT teve boa adesão do governo nacional, o qual solicitou a continuidade do programa logo que a experiência inicial dos projetos contra a exploração sexual e o atendimento a meninos e meninas em situação de rua foram finalizados. No Brasil, inicialmente, o programa teve apoio chave do governo federal, inclusive com a disponibilização de estrutura de pessoal e recursos financeiros. Em ambos os países, o Estado teve uma presença expressiva na discussão do tema, o que relativiza a afirmação de Risse-Kappen (1999) de que, quando o Estado exerce um papel preponderante no domínio da estrutura interna, os atores transnacionais têm mais dificuldade para atuar ou influenciar os sistemas sociais e políticos do país. É importante reconhecer, contudo, que a posição diplomática de não questionar o sistema

dos países pode também ter facilitado essa aceitação, pois no entendimento desta pesquisa o aspecto da exploração do trabalho infantil no contexto das relações de trabalho capitalistas não se destaca no discurso do IPEC/OIT, limitando sua proposta a uma visão funcionalista do sistema, talvez por padronizar o seu modo de ação em um consenso tripartite, que envolve prioritariamente trabalhadores, empregadores e governos e, assim, exclui do seu discurso conteúdos que denunciem a apropriação dessa força de trabalho.

Diferentes fatores incidiram na configuração do IPEC/OIT no Brasil e no Paraguai e na abertura dos países para a sua implementação. No caso do Paraguai, as pressões internacionais por uma agenda mais voltada para os direitos humanos e práticas democráticas tiveram um papel significativo para a abertura do governo ao tema da eliminação do trabalho infantil, assim como a discussão sobre o Código de la Niñez y Adolescencia, cujo processo de elaboração e aprovação ocorreu à luz da Convenção sobre os Direitos da Criança.

No Brasil, as denúncias sobre os altos índices de trabalho infantil em âmbito internacional também foram importantes, mas a organização da sociedade e a mudança de paradigma que o país estava vivendo criaram um ambiente muito favorável. No Paraguai o programa se confrontou com um movimento organizado a favor do direito ao trabalho de crianças e adolescentes, fazendo com que as estratégias do IPEC/OIT contemplassem processos de diálogos e busca de consensos. O resultado foi um conceito sobre trabalho infantil apropriado àquela realidade, conforme identificou-se nos discursos e no conteúdo dos documentos produzidos no Paraguai.

Houve nos dois países atores interessados em discutir o problema do trabalho infantil tanto na ótica local, quanto na perspectiva internacional. Mesmo que o discurso da eliminação do trabalho infantil seja homogeneizante, as estratégias do programa foram utilizadas em nível local mais como referência do que como a replicação de um modelo.

Nesse sentido, a experiência do Brasil e do Paraguai demonstrou a influência da capacidade inventiva dos agentes locais, cuja participação interferiu no perfil do programa e não simplesmente na adoção de ideias, como teme a perspectiva do Imperialismo Cultural. Os conceitos de campo e *habitus* de Bourdieu (2004) permitiram situar a proposição de implementação de uma política global em dois campos diferenciados, nos quais os agentes do IPEC/OIT se depararam com estruturas objetivas ou campos sociais e as estruturas incorporadas pelos indivíduos, ou seja, o *habitus*, característicos de cada contexto.

Foi possível identificar que a correlação de forças que se deu no interior dos campos resultou na aglutinação de uma série de organizações que aderiram à proposta do programa e, como dito acima, também aflorou uma resistência, cuja forma inicial apareceu como um embate coletivo, quando organizações e o movimento dos NAT foram às ruas de Assunção, no Paraguai, protestar contra a ratificação da Convenção 138. Mais tarde, essa manifestação tomou a forma de diálogo mediado por debates e negociações.

A concepção de Scott (2011) sobre “as formas cotidianas de resistência”, cuja acepção refere-se mais às manifestações de cunho comportamental, como de relutância, do que uma ruptura drástica, orientou o olhar sobre os aspectos de resistência manifestados pelas pessoas entrevistadas.

Foi possível perceber uma característica do processo de ressignificação do IPEC/OIT no Paraguai, que não ocorreu do mesmo modo no Brasil. A resistência no Brasil se mostrou de maneira muito sutil, diferentemente do país vizinho, pois os altos índices de trabalho infantil demonstravam grande tolerância da sociedade brasileira, além da existência de organizações sociais que aprovavam o trabalho infantil por meio da realização de iniciação profissional ou de intermediação de mão de obra infantil.

Nesse caso, o trabalho não era visto como um direito, mas como necessidade de contribuição na renda familiar e como instrumento educativo para manter as crianças e adolescentes afastados da delinquência. Portanto, as políticas globais devem considerar que, antes da harmonização das legislações nacionais às normas internacionais, deve-se buscar mudanças no campo social, de alteração de realidades que limitam o acesso aos direitos, o que pode resultar na mudança de percepção ou entendimento das sociedades sobre determinado tema.

Na pesquisa documental e de campo, ficaram evidentes duas perspectivas diferentes, quase opostas, sobre o trabalho exercido por crianças e adolescentes, embora ambas acreditem defender o maior interesse da criança. Esse é o ponto convergente. A visão que compreende o trabalho infantil como uma violação de direitos é considerada a mais tradicional. A outra posição entende que, em vez de eliminar o trabalho infantil, deve-se garantir trabalho decente e protegido para as crianças e adolescentes, enquanto o trabalho for importante para a sobrevivência da família. Sua crítica vai mais além e questiona as respostas consideradas “universais”, produzidas internacionalmente sem considerar as especificidades locais e suas capacidades (BISSELL *et al*, 2004). Contudo, este estudo não revelou a adequação estrita do

IPEC/OIT a qualquer uma dessas duas posições. Mostrou-se sim uma adaptação contextualizada ao perfil de cada um dos países estudados, pois, no Brasil, não identificamos uma discussão que envolva os tipos de trabalho que as crianças e adolescentes podem realizar, como acontece no Paraguai.

A comparação da implementação do IPEC/OIT no Brasil e no Paraguai, como exemplo de implementação de uma política global, demonstrou que é possível realizar uma abordagem que considere as realidades e capacidade locais. Contudo, o papel dos atores sociais locais é fundamental e é o que vai definir como se dará o diálogo com uma proposta gestada “em um ambiente distante”.

No contexto mundial de globalização, as ideias pós-modernas trazem sua contribuição no sentido de chamar a atenção sobre a alteridade e os processos locais (culturais, sociais, políticos etc.). Todavia, é necessário também compreender que os processos políticos e econômicos globais se universalizam de tal maneira que interferem na vida cotidiana local. A pesquisa fez refletir sobre esse dilema: se é possível, na relação global-local, mediar as particularidades do mundo com processos que insistem em nos alcançar, onde quer que estejamos.

Concorda-se com Giddens (1991) que nada garante a imutabilidade das ideias, dos costumes e conceitos, pois a realidade social é dinâmica e tudo pode ser revisto e reinterpretado. Portanto, uma política global não se desenvolverá da mesma maneira ao ser implementada em realidades diferentes, pois o contexto local pode turbar o padrão estabelecido, assim como ele é provocado pela compressão do espaço-tempo. As formas de resistência, por mais sutis que sejam, sempre se farão presentes.

Nos quatro anos dedicados a este estudo, conceitos como globalização, desterritorialização, compressão espaço-tempo, governança global foram constituindo os pilares sobre os quais foi possível construir uma análise teórica, que permite sustentar que políticas globais fazem parte das dinâmicas de desenvolvimento dos países. Embora o campo de pesquisa tenha se concentrado em um programa específico voltado à eliminação do trabalho infantil, o atual processo de interconexões mundial é dinâmico e desafiante, configurando-se em um campo de estudo necessário. Essas características exigem a ampliação do conhecimento sobre as consequências culturais, sociais, ambientais e políticas sobre a vida das pessoas. A condição global atual precisa estar em permanente questionamento, pois as contradições inerentes a esse processo se aprofundam e se generalizam cada vez mais.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. Representando a Diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, Salvador 21(52): 99-112. Jan/Abr. 2008.

ADLER, Emanuel. **O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais**. Revista Lua Nova, n. 47, São Paulo, ago., 1999. Disponível: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0102-644519990002&lng=es&nrm=iso Acesso em 10/10/2013.

ANDRADE, Carlos Antonio de; MOTTA, José Luiz. Organização sindical e políticas sociais. In: CEAP; CUT. Criança e Adolescente, Trabalho e Sindicalismo. **Revista CEAP**, Rio de Janeiro, n.º. 2, p. 09. Outubro/91.

BARROS, Jorge. Uma bandeira para o sindicalismo. In: CEAP; CUT. Criança e Adolescente, Trabalho e Sindicalismo. **Revista CEAP**, Rio de Janeiro, n.º. 2, p. 15-16. Outubro/91.

BENYON, John e DUNKERLEY, David (editors). General Introduction. In: **Globalization: The Reader**. New York: Routledge, 2000.

BISSELL, Susan *et al.* Rethinking Child Protection from a Rights Perspective: Some Observations for Discussion. Victoria/Canada: The International Institute for Child Rights and Development, 2006. Disponível em: <http://www.iicrd.org/system/files/Rethinking%20Child%20Protection%20from%20a%20Rights%20Perspective.pdf> Acesso em: 22/07/2013

BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. **Brasil e os Atores Emergentes em Perspectiva Comparada: Capacidades Estatais e a Dimensão Político-Institucional**. Documento para Discussão. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: www.cdes.gov.br Acesso em: 28/03/2014

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 1974.

_____. **Razões Práticas**: sobre a teoria da ação. 5. ed. Campinas, SP: Papiurus, 2004.

_____. **O Poder Simbólico**. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BOURDILLON, Michael *et al.* **Rights and Wrongs of Children's Work**. New Jersey: Rutgers University Press, 2011.

BRASIL. **Trabalho Infantil no Brasil: Questões e Políticas**. Brasília: Presidência da República. Governo Fernando Henrique Cardoso, 1998. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes-1/trabalho-infantil-no-brasil-questoes-e-politicas-1/view> Acesso em: 12/12/2008

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência social. Relatório Anual de Avaliação - PPA 2000-2003 - Exercício 2002.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social, Brasília: novembro de 2004. Disponível em: www.mds.gov.br/assistenciasocial Acesso em: março de 2006.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Plano nacional de prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao trabalhador adolescente**. Brasília: MTE/Secretaria de Inspeção do Trabalho, 2011. 85 p.

CAROSINI, Leticia. **Análisis de las políticas y programas sociales en Paraguay**. Lima: OIT/ Oficina Regional para las Américas / CIESU/IPEC Sudamérica, 2004. 98 p. (Serie: Documento de Trabajo, 188) Disponível em: www.oit.org.pe/ipec Acesso em 22/09/2009.

CARVALHO, Maria de Lourdes de; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães; SOARES, Jeferson Boechat. **Implementação de Política Pública: uma abordagem teórica e crítica**. Mar del Plata: X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur, Diciembre de 2010. Disponível em: http://www.inpeau.ufsc.br/wp/wp-content/BD_documentos/coloquio10/214.pdf. Acesso em: 10/05/2014

CASTELLS, Manuel. **Global Governance and Global Politics**. American Political Science Association. Political Science & Politics, January, 2005. www.apsanet.org/imgtest/2005Global-Castellas.pdf. Acesso em: 19/05/2009.

CEAP; CUT. Vale dos Sinos: o retrato do Brasil. In: Criança e Adolescente, Trabalho e Sindicalismo. **Revista CEAP**, Rio de Janeiro, nº. 2, p. 27-29. Outubro/91.

CERVINI, Ruben; BURGER, Freda. O menino trabalhador no Brasil urbano dos anos 80. In: FAUSTO, Ayrton; CERVINI, Ruben (Org.). **O trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

CÉSPEDES, Roberto. **Infancia y adolescencia trabajadora de Paraguay: Evolución 2001-2004 y análisis del módulo de la encuesta 2004**. Asunción: OIT- IPEC, 2006. Disponível em: http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/estadisticas_py_07.pdf Acesso em: 29/05/2012

CHAMORRO, Javier; OTERO, Heve. Importantes avances, pero mucho aún por resolver - Niñez y adolescencia. In: Codehupy - **Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2011**. Asunción: Codehupy, 2011. pp. 447-458. Disponível em: www.codehupy.org. Acesso em: 02/08/2012

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Tradução: Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHAUÍ, Marilena. Prefácio. In: SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 2.^a ed, São Paulo: Cortez, 1995.

COX, Robert W. **Political economy of a plural world: Critical reflections on power, morals and civilization**. Taylor & Francis e-Library, 2003. Disponível em: http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/POLITICAL%20ECONOMY%20Political%20economy%20of%20a%20plural%20world%20Critical%20reflections%20on%20power%20morals%20and%20ci.pdf Acesso em 04/12/2012.

_____. **Beyond Empire and Terror: Critical Reflections on the Political Economy of World Order**. New Political Economy, Vol. 9, No. 3, September 2004. Carfax Publishing – Taylor & Francis Group. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1356346042000257778#.U3Z3fvldWQw> Acesso em:04/02/2012

DGEEC; OIT. **Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2011: Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay** / Organización Internacional del Trabajo, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) del Paraguay, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). Asunción: OIT, 2013.

ESPÍNOLA, Basílica; GLAUSER, Benno; ORTIZ, Rosa Maria; CARRIZOSA, Susana Ortiz de. **En la Calle: menores trabajadores de la calle en Asunción**. 5ª. Edición. Asunción, 1991.

FALEIROS, Vicente. A Fabricação do Menor. **Série Textos Seleccionados**, Brasília, n.º 2, fev/89.

FNPETI. DIAS, Júnior César; ARAÚJO, Guilherme Silva. **O Trabalho Infantil Doméstico no Brasil. Avaliação a partir dos micro dados da Pnad/IBGE (2008-2011)**. FNPETI: Brasília, maio de 2013.

FÓRUM DCA. **Fórum DCA Nacional – Relatório de Atividades**. Brasília, 1994. mimeo

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas No 21 – Jun. de 2000 Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em: 19/11/2013

FUKUOKA, Milena Pereira. A trompadas y en tiempo récord - Derecho a la alimentación. In: Codehupy - **Yypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2012**. Asunción: Codehupy, 2012. pp. 235-252. Disponível em: www.codehupy.org. Acesso em: 11/03/2014

FYFE, Alec. **El Movimiento Mundial Contra el Trabajo Infantil: Avances y Dirección Futura**. Organización Internacional del Trabajo 2007. Edición española Ministerio de Trabajo e Inmigración. Colección Informes OIT, n.º 84, Madrid, 2009. Disponível em: <http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=12312> Acesso em: 22/11/2011

GAUTO, Dionísio. **Paraguai: entre o continuísmo e a mudança**. Serviços Koinonía. **Agenda Latino-Americana, ano:2008**. Disponível em: <http://www.servicioskoinonia.org/agenda/archivo/portugues/obra.php?ncodigo=23> Acesso em: 04/12/2013

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. – São Paulo: Editora UNESP, 1991. Disponível em: <http://www.afoiceeomartelo.com.br/posfsa/Autores/Giddens,%20Anthony/ANTHONY%20GIDDENS%20-%20As%20Consequencias%20da%20Modernidade.pdf>. Acesso em: 22/07/2013

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GLAUSER, Benno. **Definitivamente, los niños de la calle están de moda**. In: ESPÍNOLA, Basílica; GLAUSER, Benno; ORTIZ, Rosa Maria; CARRIZOSA, Susana Ortiz de. **En la Calle: menores trabajadores de la calle en Asunción**. 5ª. Edición. Asunción, 1991, pp. 140-145.

HALL, Stuart. **A Identidade Cultural na Pós-modernidade**. 11. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. 104p.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural**. 4ª. Edição. Edições Loyola, São Paulo, 1994.

HAAS, Peter M. **Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination**. *International Organization*, Vol. 46, No. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination. (Winter, 1992), pp. 1-35. Disponível em: <http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/Epistemic%20communities%20Haas.pdf> Acesso em: 02/04/2012

HELD, David *et al.* **Global Transformations. Politics, Economics and Culture**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial**. Paidós Estado y Sociedad, 109, Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2003.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: histórias e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

IANNI, Octávio. **A Sociedade Global**. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.

_____. **Enigmas da Modernidade-Mundo**. 3ª. Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Síntese de Indicadores 2011. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em 13/11/2013.

IBGE. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2012. **Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica**, Rio de Janeiro, 2012b, n. 29. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em 21/11/2013.

IBGE. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2013. **Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica**, Rio de Janeiro, 2013, n. 32. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em 20/12/2013.

INDA, Jonathan Xavier; ROSALDO, Renato (editors). Introduction: A World in Motion. In: **The Anthropology of Globalization: a reader**. Oxford: Blackwell Publishers, 2002.

IPEA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. 210 p. 3 v (Brasil: o Estado de uma Nação).

Disponível em: http://www.ipea.gov.br/bd/pdf/Livro_BD_voll.pdf Acesso em: 28/11/2013

IPEC. **La acción del IPEC contra el trabajo infantil 2006-2007 – Avances y prioridades futuras**. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2008.

Disponível em: www.oit.org.pe/ipecc/documentos Acesso em: 06/01/2014.

IPEC. **10 años trabajando juntos: Memoria del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil en Paraguay** / Organización Internacional del Trabajo, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). Asunción: OIT, 2011

JANNUZZI, Paulo de Martino; PINTO, Alexandro Rodrigues. Bolsa Família e seus Impactos nas Condições de Vida da População Brasileira: Uma Síntese dos Principais Achados da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família II. In: NERI, Marcelo Côrtes; CAMPELLO, Tereza. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013, pp. 178-192. Disponível em: http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/WEB_Programa-Bolsa-Familia-2.pdf. Acesso em 19/02/2014.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. Human rights networks in Latin America. In: **Activists beyond borders**. Ithaca: Cornell University Press, 1998, pp.79-120.

KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. **Understanding the Global Dimensions of Policy**. Global Policy, Volume 1, Issue 1, January 2010. Disponível em:

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1758-5899.2009.00009.x/pdf> Acesso em: 06/11/2012.

LACHI, Marcello. Diálogo social y tripartismo. **Germinal - Documentos de Trabajo Publicación Periódica de Análisis y Estudios sobre la Realidad Social y Política del Paraguay**, N. 9 – Asunción: Centro de Estudios y Educación Popular Germinal, Junio 2011.

Disponível em: http://germinal.pyglobal.com/pdf/documento_trabajo_9.pdf. Acesso em 20/03/2014

LAMBERTI, Eliana. **Regulação e reprodução do sistema socioeconomico: análise da trajetória do desenvolvimento Paraguaio**. Porto Alegre, 2011, 283 f. Disponível em:

<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/49857/000835765.pdf?sequence=1>

Acesso em: 06/12/2012

LANSKY, Mark. Trabajo infantil: Cómo se está enfrentando el problema. **Revista Internacional del Trabajo**, vol. 116, 1997, núm. 2 (verano). Disponível em: www.ilo.org/public/spanish/revue/.../pers2-97.pdf. Acesso em: 02/01/2014

LAVIGNE, Milena. **Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Paraguay**. Santiago: CEPAL, noviembre de 2012. Disponível em:

<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/48743/Sistemas-proteccion-social-Paraguay.pdf>

Acesso em: 15/01/2014

LIMA, Adriana Carnielli de; ALMEIDA, Ana Maria F. **Permanências e mutações na definição intergeracional do trabalho infantil.** *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 111, June 2010. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302010000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 Mar. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000200004>.

LOPEZ BENITEZ, Verónica Diana. **Análisis y recomendaciones para la mejor regulación y cumplimiento de la normativa nacional e internacional sobre el trabajo de los niños, niñas y adolescentes en Paraguay.** Lima: OIT/ Oficina Regional para las Américas / Programa IPEC Sudamérica, 2004. 108 p. (Serie: Documento de Trabajo, 183)

Disponível em: <http://white.oit.org.pe/ipec/boletin/documentos/paraguay legis vf.pdf> . Acesso em: 25/11/2012

MARCONDES, Danilo. In. JULLIEN, François. **O Diálogo entre as Culturas: do universal ao multiculturalismo.** Apresentação à edição brasileira. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.

MARTENS, Jens y HAIN, Roland. **Bienes Públicos Globales.** 2002. Traducción Martha Villavicencio y Gerold Schmidt. Disponível em:

http://www.boell-latinoamerica.org/download_es/intro_martens_hain_comglobales.pdf.

Acesso em: 19/10/2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista.** Coleção Rosa-dos-Ventos, vol. 4. Porto Alegre: Villa Martha, 1980.

MATO, Daniel. Redes de “think tanks”, fundaciones, empresarios, dirigentes políticos e sociais, economistas, periodistas y otros profesionales em la promoción de ideas (neo) liberales a escala mundial. In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de economía, ambiente y sociedad em tiempos de globalización.** Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 2005. pp 131-154.

_____ Redes transnacionais de actores globales y locales en la producción de representaciones de ideas de sociedad civil. In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempo de globalización.** Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 2004. pp. 67-93.

MCGREW, Anthony. Globalization and global politics. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. **The Globalization of World Politics: An introduction to international relations.** 4a. Edição. Oxford: Oxford Universit Press, 2008.

MITRE, Antonio. **Ligações Perigosas: Estado e Guerra na América Latina.** Plataforma Democrática. Working Paper nº 7, Julio de 2010. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11677.pdf> Acesso em: 27/02/2014.

MIGDAL, Joel S. The State in Society: an Approach to Struggles for Domination. IN: Joel S. Migdal, Atul Kohli, and Vivienne Shue. **State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World.** Cambridge, Cambridge University Press, 1994. pp.7-36.

MOREIRA, Mary Monte de López. **Historia del Paraguay**. Asunción: Servilibro, 2012.

NETO, Honor de Almeida. **Trabalho Infantil na Terceira Revolução Industrial**. Porto Alegre: PUC/RS, 2007. Disponível em:

<http://www.pucrs.br/edipucrs/online/trabalho infantil/trabalho infantil/trabalho.html>. Acesso em 28/01/2014

O' BRIEN, Robert. **The Nuances of Multilevel and Global Governance**. Panel one: Multilevel Governance and Democracy: Framing the Debate. Globalization, multilevel Governance and Democracy: continental, comparative and global perspectives. May 3-4, 2002 Queens University, Kingston. Disponível em:

www.pinkcandyproductions.com/portfolio/conferences/globalization/pdfs/obrien/pdf

acesso em: 25/11/2010.

O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL Guillermo. (Org.) **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988.

OIT. **Cláusulas de los Tratados de Paz Relativas al Trabajo**. Parte XIII del Tratado de Versalles. Ginebra: OIT, 1929.

Disponível em: http://www.ilo.int/public/libdoc/ilo/1920/20B09_18_span.pdf

Acesso em 17/03/2014

OIT. **Informe IV (1) Edad mínima de admisión al empleo** - Cuarto punto del orden del día. Conferencia Internacional del Trabajo 58ª. Reunión, Ginebra, 1973. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1972. Disponível em:

http://www.ilo.org/public/libdoc/conventions/Fundamental_Conventions/Convention_no._138/138_Spanish/72B09_399.pdf Acesso em 17/03/2014

OIT. **Reunión de los Miembros Gubernamentales del Grupo de Trabajo sobre La Estructura**. Ginebra: OIT, 22 de noviembre - 3 de diciembre de 1976.

Disponível em: http://www.ilo.int/public/libdoc/ilo/1976/76B09_931.pdf#page=10

Acesso: 17/03/2014

OIT. **Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho**. 86ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho. Genebra: OIT, 1998. Disponível em:

http://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_portuguese.pdf

Acesso em 17/03/2014

OIT. A Atuação do Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) no Brasil. In: **Boas Práticas de Combate ao Trabalho Infantil**. Brasília: OIT, 2003, pp 33-66. Disponível em:

http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/ipec/pub/boas_praticas_ipec_323.pdf

Acesso em: 07/01/2014

OIT. Oficina Regional para las Américas/Programa IPEC. **La acción Del IPEC contra el trabajo infantil en América Latina y el Caribe 1996 – 2004**: avances y prioridades futuras. Lima, 2004. 176p.

OIT; ANDI; FNPETI. **A opinião pública sobre trabalho infantil**. Pesquisa IBOPE. Brasília: OIT; ANDI, 2006. Disponível em: <http://www.prt7.mpt.gov.br/feeti/estatistica/Pesquisa%20IBOPE%20sobre%20o%20trabalho%20infantil.pdf>. Acesso em: 14/03/2014.

OIT. Boas práticas do setor saúde para a erradicação do trabalho infantil. - Brasília: OIT, 2009. Disponível em: http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/ipecc/pub/boas_praticas_saude_324.pdf
Acesso em: 07/01/2014

OIT. Acelerar a ação contra o trabalho infantil. **Relatório global no quadro do seguimento da Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho**. Genebra. *Bureau* Internacional do Trabalho, 2010. *Bureau* Internacional do Trabalho, 2010. Disponível: www.ilo.org/public/portuguese/region/eurpro/lisbon/pdf/relatorioglobal_2010.pdf Acesso em 29/10/2010.

OIT-IPEC. **Medir o progresso na Luta contra o Trabalho Infantil - Estimativas e tendências mundiais 2000-2012** / Bureau international do Trabalho, Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) - Genebra: OIT, 2013.

OLIVEIRA DC. Análise de conteúdo temático-categorial: uma proposta de sistematização. **Rev enferm UERJ**. 2008; 16:569-76. Disponível em: <http://www.facenf.uerj.br/v16n4/v16n4a19.pdf>. Acesso em 15/12/2013.

OLIVEIRA, Oris de. **O Trabalho da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTr; Brasília: OIT, 1994.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. **O Trabalho do Antropólogo**. 2.ed. Brasília: Paralelo 15; São Paulo Editora UNESP, 2000. 220p.

ORTÍZ, María Rosa. Derechos del niño y de la niña. In: **Informe sobre los Derechos Humanos en Paraguay - Año 1996**. Asunción: [Equipo Nizkor](#) y [Derechos Human Rights](#). Disponível em: www.codehupy.org. Acesso em: 17/02/2014

ORTIZ, Renato. **Mundialização e Cultura**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

PALAU, Marielle; ORTEGA, Guillermo. Paraguay: el nuevo escenario de disputa de los intereses populares. **Revista Colección OSAL**, CLACSO: Buenos Aires, n.º 24, Octubre de 2008, pp. 103-112. ISSN 1515-3282. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal24/06palau.pdf>. Acesso em: 05/12/2013

PAZ, Alfredo Boccia. Análisis de coyuntura política - El año de la ruptura. In: Codehupy (2011) **Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2011**. Asunción: Codehupy, pp. 21-33. Disponível em: www.codehupy.org. Acesso em: 02/08/2012

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A assistência social na perspectiva dos direitos – crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996. 142 p.

POST, David. **El trabajo, la escuela y el bienestar de los niños en América Latina: los casos de Chile, Peru y México.** México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2003.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, O Poder, O Socialismo.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidad del poder, globalización y democracia.** Lima, Diciembre de 2000. <http://www.rrojasdatabank.org/pfpc/quijan02.pdf>. Acesso em 12/09/2006.

RAGIN, Charles C. **The Comparative Method: moving beyond qualitative and quantitative strategies.** Berkeley/Los Angeles: University of California Press, 1987.

REVISTA INTERNACIONAL NATs [online]. Editorial. IFEJANT: Lima, n.º 18, Febrero 2010. Disponível em: <http://envia.xoc.uam.mx/redinvestiga/laborinfantil/webftp/documentos/xUsuarios/admin/File/revistanats18.pdf> . Acesso em: 24/02/2014

RICART, Marcela González. Nuevas medidas desde el Estado para proteger los Derechos Humanos. . In: Codehupy (2011) **Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2011.** Asunción: Codehupy, pp. 479-486. Disponível em: www.codehupy.org. Acesso em: 02/08/2012

RODRÍGUEZ Carlos José; Benjamín ARDITI. **La Sociedad a pesar del Estado. Movimientos sociales y recuperación democrática en el Paraguay.** Colección Realidad Nacional 2. Asunción: El Lector, 1987. Disponível em: http://1arditi.files.wordpress.com/2012/10/arditi_rodriguez_soc_contra_estado_paraguay_1987.pdf. Acesso em: 05/12/2013

ROLON, José Aparecido. **Paraguay – transição democrática e política externa.** São Paulo: Annablume, Fapesp, 2011.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial.** Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SANTOS, Benedito Rodrigues. Trabalho Infantil no Brasil: discussão e balanço das principais estratégias de erradicação. In: ARAÚJO, Braz. **Crianças e adolescentes no Brasil; diagnósticos, políticas e participação da sociedade.** Campinas, Fundação Cargill, 1996. 370 p.

SANTOS, Benedito Rodrigues; PEREIRA, Irandi. **Trabalho Infantil no Brasil: um estudo das estratégias e políticas para a sua eliminação.** São Paulo, 1997. (brochura)

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A Globalização e as Ciências Sociais.** 2.^a ed. - São Paulo, Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) **Reconhecer para Libertar – Os caminhos do cosmopolitismo multicultural.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 2567.

SARTORI, Elisiane. **Trabalho Infantil em Franca: uma avaliação do IPEC na indústria de calçados de Franca/SP**. 2001. 231p. Dissertação (Mestrado em Economia social e do Trabalho), Instituto de Economia da Unicamp. Campinas.

Disponível em:

<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000226238>

Acesso em: 17/05/2013

SEN, Amartya. **How to judge globalism**. Disponível em:

https://netfiles.uiuc.edu/fesnic/fspub/Sen_2007.pdf. Acesso em 11/09/2011.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SCOTT, James C. Exploração normal, resistência normal. **Revista Brasileira de Ciência Política** [online], nº 5. Brasília, janeiro-julho de 2011, pp. 217-243. ISSN 0103-3352.

Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-33522011000100009>. Acesso em: 11/02/2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais: articulação com políticas estruturantes e unificação. **Revista Pensar BH – Política Social**, edição 15, Belo Horizonte, abril/junho de 2006, pp 27-30. ISSN 1676-9503.

Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br> . Acesso em: 25/02/2014.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Caderno nº 48. 2000. Disponível em:

http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf. Acesso em: 10/05/2014.

SMANIOTTO, Marcos Alexandre. **A BURGUESIA RONDONENSE EM AÇÃO: a formação e atuação da Guarda Mirim (1966-1979)**. 2008, 326 p. Dissertação (Mestrado em História), Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em História, Poder e Práticas Sociais. Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Marechal Cândido Rondon.

SORJ Bernardo; FAUSTO, Sergio. **O Papel do Brasil na América do Sul: Estratégias e Percepções Mútuas**. Working Paper nº 12, julho de 2011. Disponível em:

<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/18028.pdf> Acesso em: 20/03/2014

SPRANDEL, Marcia Anita; ANTÃO DE CARVALHO, Henrique José e AKIO MOTONAGA, Alexandre. **Legislação comparada sobre o trabalho de crianças e adolescente nos países do Mercosul**. Brasília: OIT, 2006. 128 p. Disponível em:

http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/ipec/pub/legislacao_port_342.pdf. Acesso em: 24/09/2012.

SESSÃO PREPARATÓRIA DO TRIBUNAL INTERNACIONAL INDEPENDENTE CONTRA O TRABALHO INFANTIL. Tribunal Nacional Contra o Trabalho Infantil. Brasília, 1995. (Brochura)

UCW PROJECT. **Trends in children's employment and child labour in the Latin America and Caribbean region.** Country report for Brazil. September 2010. Disponível em: www.ucw-project.org Acesso em: 26/01/2011

UNICEF. **O direito de ser adolescente: Oportunidade para reduzir vulnerabilidades e superar desigualdades** / Fundo das Nações Unidas para a Infância. – Brasília, DF , UNICEF, 2011.

VALLE, Ione Ribeiro. A obra do sociólogo Pierre Bourdieu: uma irradiação incontestável. **Educação e Pesquisa.** São Paulo, v. 33, n. 1, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br> Acesso em: 2/12/07.

VIEIRA, Marcia Guedes. **Trabalho Infantil no Brasil: questões culturais e políticas públicas.** 2009. 190f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC). Universidade de Brasília, Brasília.

VILELA, Ruth Beatriz Vasconcelos. A Fiscalização do Trabalho no Combate ao Trabalho Infantil e na Proteção ao Trabalhador Adolescente. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente e da Educação/MP-PR. Curitiba, 2009. Disponível em: http://www2.mp.pr.gov.br/cpca/telas/ca_12_junho_3_6.php. Acesso em 04/02/2014

VOLPI, Mário. Trabalho Infantil e os Grandes Temas da Sociedade Brasileira. **Revista Fórum DCA Trabalho Infante-Juvenil**, n. 03, Brasília, segundo semestre de 1994.

WACQUANT, Loïc. Notas para esclarecer a noção de habitus. **Revista Brasileira de Sociologia da Emoção:** revista do Grupo de Pesquisa em Antropologia e Sociologia das Emoções do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, n. 16, v. 6, 2007. Disponível em: www.cchla.ufpb.br/rbse. Acesso em 03/12/2007.

ANEXO 1

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Há quanto tempo você atua ou atuou na área do trabalho infantil?
2. O debate e as pesquisas sobre o trabalho infantil apontam uma série de fatores que incidem sobre essa problemática.
3. Em sua opinião, o Brasil tem uma política de combate e erradicação do trabalho infantil?
 - a. Em que ela consiste?
 - b. Quem financia a política?
4. Atualmente você atua na área do enfrentamento do trabalho infantil?
 - a. Em caso afirmativo: Qual a sua posição/trabalho atual?
 - b. Em caso negativo: Quando você esteve atuando com a temática qual era a sua posição e o trabalho desenvolvido?
5. Você participou da implantação do IPEC no Brasil? Como foi essa participação?
6. Você se lembra de quem tomou a iniciativa de propor a implantação do IPEC?
7. Qual era o cenário do trabalho infantil na época que motivou a implantação do IPEC? (havia muitas denúncias, casos extremos/piores formas)
8. Você se lembra quais foram as estratégias utilizadas no processo de sensibilização e implantação do programa?
9. Houve apresentação do projeto ou debate com setores governamentais? E quais os órgãos mais envolvidos no debate?
10. Houve apresentação do projeto ou debate com setores não governamentais? Quais os movimentos ou entidades mais envolvidos no debate?
11. Como foi a recepção do projeto pelos vários segmentos (ex. governo, movimento social, academia)?
12. Houve alguma resistência/crítica pelo fato do programa ser desenvolvido por um organismo internacional? (ex. academia, movimentos sociais, trabalhadores etc)
13. Qual foi a sua primeira impressão sobre o programa?
14. Qual a sua opinião hoje?
15. Quais foram as dificuldades ou obstáculos para a implantação do IPEC? (por exemplo, burocráticas, legais, políticas, culturais, etc.)
16. Essas dificuldades ainda persistem?
17. Em sua opinião, quais são os resultados concretos de aplicação do IPEC?
18. A implantação do IPEC influenciou a definição de políticas para a erradicação do trabalho infantil? De que maneira?

ANEXO 2

Proyecto de Investigación: POLÍTICAS GLOBALES Y CONTEXTOS LOCALES - Un análisis basado en un estudio comparativo sobre la aplicación del IPEC - Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil - de la OIT en Brasil y Paraguay

Investigadora: Marcia Guedes Vieira (curriculum Lates: <http://lattes.cnpq.br/9785375184500576>) – doctorante en Ciencias Sociales, en el Centro de Investigación y Estudios de Posgrado de las Américas (CEPPAC), en la Universidad de Brasilia/Brasil. (www.ceppac.unb.br)

Orientación: Profesora Doctora Simone Rodrigues Pinto. Curriculum lates: <http://lattes.cnpq.br/9123636079585259>

Guión de Entrevista

- 1) ¿Hace cuánto tiempo trabaja usted con el tema del trabajo infantil?
- 2) El debate y la investigación sobre el trabajo infantil indican una serie de factores que influyen en este problema.
- 3) En su opinión, ¿cuáles son los principales factores (o causas) que dan lugar al trabajo infantil en Paraguay?
- 4) En su opinión, Paraguay ya tiene una política para combatir y erradicar el trabajo infantil?
 - ¿Qué tipo de política se hace?
 - ¿Quién financia la política?
- 5) ¿Actualmente usted trabaja en el área de enfrentamiento del trabajo infantil?
- 6) En caso afirmativo: ¿Cuál es su posición / trabajo actual?
- 7) En caso negativo: Cuando usted trabajó con la temática cuál fue su posición y sus actividades?
- 8) ¿Usted participo en la implementación del IPEC en Paraguay? ¿Cómo fue esta participación? ¿Puede describirme o contarme como empezó?
- 9) ¿Podría decirme quién tomó la iniciativa de proponer la implementación del programa? ¿Se acuerda usted todavía?
- 10) ¿Cuál era la situación del trabajo infantil en el momento en que ocurrió la implementación del IPEC? (Hubo muchas denuncias, casos peores / extremos)
- 11) ¿Se acuerda de lo que fueron las estrategias utilizadas en el proceso de sensibilización y la aplicación del programa?
- 12) ¿Hubo una presentación del proyecto o debate con los sectores gubernamentales? ¿Y cuáles eran los organismos más implicados en el debate?

- 13) Hubo una presentación del proyecto o debate con los sectores no gubernamentales? ¿Cuáles movimientos o entidades más participaron en el debate?
- 14) ¿Cómo fue la recepción del proyecto por parte de los diversos sectores (gobierno por ejemplo, el movimiento social, universidad)?
- 15) Hubo alguna resistencia o crítica ya que el programa fue propuesto por un organismo internacional? (Por ejemplo, la universidad, los movimientos sociales, los trabajadores, etc)
- 16) ¿Cuál fue su primera impresión del IPEC?
- 17) ¿Cuál es su opinión ahora?
- 18) ¿Cuáles fueron las dificultades u obstáculos para la aplicación del IPEC em su país? (Por ejemplo, burocráticas, legales, políticas, culturales, etc.)
- 19) ¿Estas dificultades aún persisten? ¿Cuáles?
- 20) Em su opinión, ¿Cuáles son los resultados concretos de la aplicación del IPEC?
- 21) La aplicación del IPEC influyó en el desarrollo de políticas para la erradicación del trabajo infantil? ¿En qué sentido? De qué manera?

ANEXO 3

Idade Mínima de Admissão nos Trabalhos Industriais

CONVENÇÃO Nº 5 (*)

I — Aprovada na 1ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Washington — 1919), entrou em vigor no plano internacional em 13.6.21.

II — Dados referentes ao Brasil:

- a) aprovação = Ato do Chefe do Governo Provisório, de 27 de março de 1934;
- b) ratificação = 26 de abril de 1934;
- c) vigência nacional = 26 de abril de 1935;
- d) promulgação = Decreto n. 423, de 12 de novembro de 1935.

“A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho:

Convocada em Washington pelo Governo dos Estados Unidos da América a 29 de outubro de 1919;

Depois de haver decidido adotar diversas proposições relativas ao ‘emprego dos menores: idade mínima de admissão ao trabalho’, questão que está compreendida no quarto ponto da ordem do dia da reunião da Conferência celebrada em Washington, e

Depois de haver decidido que ditas proposições tomem a forma de uma convenção internacional,

Adota a seguinte convenção, que poderá ser citada como a ‘Convenção sobre a Idade Mínima (Indústria) 1919’, e que será submetida à ratificação dos Membros da Organização Internacional do Trabalho:

Art. 1 — Para os efeitos da presente convenção, consideram-se ‘empresas industriais’, principalmente:

- a) as minas, cantarias e indústrias extrativas de qualquer classe;
- b) as indústrias nas quais se manufacturem, modifiquem, limpem, reparem, adornem, terminem ou preparem produtos para a venda, ou nas quais as matérias-primas sofram uma transformação, compreendidas a construção de navios, a indústria de demolição, e a produção, transformação e transmissão de eletricidade ou de qualquer classe de força motriz;
- c) a construção, reconstrução, conservação, reparação, modificação ou demolição de edifícios e construções de todas as classes, as ferrovias, rodovias, portos, molhes, canais, instalações para navegação interior, caminhos, túneis, pontes, viadutos, esgotos coletores, esgotos ordinários, poços, instalações telegráficas ou telefônicas, instalações elétricas, fábricas de gás, distribuição de água e outros trabalhos de construção, assim como as obras de preparação e cimentação que precedem os trabalhos antes mencionados;
- d) o transporte de pessoas ou mercadorias por rodovia, ferrovia ou por via fluvial, compreendida a manipulação de mercadorias nos molhes, embarcadouros e armazéns, com exceção do transporte manual.

2. A autoridade competente determinará em cada país a linha de demarcação entre a indústria, por um lado, e o comércio e a agricultura, de outro.

Art. 2 — As crianças menores de 14 anos não poderão ser empregadas, nem poderão trabalhar, em empresas industriais públicas ou privadas ou em suas dependências, com exceção daquelas em que unicamente estejam empregados os membros de uma mesma família.

Art. 3 — As disposições do art. 2 não se aplicarão ao trabalho de crianças nas escolas técnicas, sempre que dito trabalho seja aprovado e vigiado pela autoridade pública.

Art. 4 — Com o fim de permitir o controle das disposições da presente Convenção, todo chefe de uma empresa industrial deverá manter um registro de inscrição de todas as pessoas menores de 16 anos por ele empregadas, no qual se indicará a data do nascimento das mesmas.

Art. 5 — 1. No que concerne à aplicação da presente Convenção ao Japão, são autorizadas as seguintes modificações no art. 2:

a) as crianças maiores de 12 anos poderão ser admitidas ao trabalho se tiverem terminado sua instrução primária;

b) no que respeita às crianças de 12 a 14 anos que já estejam trabalhando, poderão adotar-se disposições transitórias.

Derrogar-se-á a disposição da lei japonesa atual, que admite as crianças menores de 12 anos em certos trabalhos fáceis e ligeiros.

Art. 6 — As disposições do art. 2 não se aplicarão à Índia; sem embargo, em dito país as crianças menores de 12 anos serão empregadas:

a) em fábricas que usem força motriz e empreguem mais de 10 pessoas;

b) em minas, cantarias e indústrias extrativas de qualquer classe;

c) no transporte, por ferrovia, de passageiros, mercadorias e correio, ou na manipulação de mercadorias em molhes e embarcadouros, com exceção do transporte manual.

Art. 7 — As ratificações formais da presente Convenção, de acordo com as condições estabelecidas pela Constituição da Organização Internacional do Trabalho, serão comunicadas, para seu registro, ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho.

Art. 8 — 1. Todo Membro da Organização Internacional do Trabalho que ratifique a presente Convenção se obriga a aplicá-la nas suas colônias ou possessões ou em seus protetorados que não se governem plenamente por si mesmos, com reserva de:

a) que as condições locais impossibilitem a aplicação das disposições da Convenção;

b) que possam introduzir-se na Convenção as modificações necessárias para sua adaptação às condições locais.

2. Cada Membro deverá notificar à Repartição Internacional do Trabalho sua decisão, no que concerne a cada uma de suas colônias ou possessões, ou a cada um de seus protetorados que não se governem plenamente por si mesmos.

Art. 9 — Logo que as ratificações de dois Membros da Organização Internacional do Trabalho tenham sido registradas na Repartição Internacional do Trabalho, o Diretor-Geral da Repartição notificará todos os Membros da Organização Internacional do Trabalho.

Art. 10 — Esta Convenção entrará em vigor na data em que o Diretor da Repartição Internacional do Trabalho tenha efetuado dita notificação, e só obrigará aos Membros que tenham registrado sua ratificação na Repartição Internacional do Trabalho. Desde dito momento esta Convenção entrará em vigor, para qualquer outro Membro, na data em que haja sido registrada sua ratificação na Repartição Internacional do Trabalho.

Art. 11 — Todo Membro que ratifique a presente Convenção obriga-se a aplicar suas disposições ao mais tardar a 1º de julho de 1922, e a tomar as medidas necessárias para o cumprimento de ditas disposições.

Art. 12 — Todo Membro que tenha ratificado esta Convenção poderá denunciá-la à expiração de um período de 10 anos, a partir da data em que tenha entrado inicialmente em vigor, mediante ato comunicado, para seu registro, ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho. A denúncia não surtirá efeito até um ano depois da data de seu registro na Repartição Internacional do Trabalho.

Art. 13 — Cada vez que julgar necessário, o Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho apresentará à Conferência Geral um relatório sobre a aplicação da presente Convenção e examinará se é necessário inscrever na ordem do dia da Conferência a questão da sua revisão total ou parcial.

Art. 14 — As versões inglesa e francesa do texto desta Convenção são igualmente autênticas."

(*) Texto extraído do livro “Convenções da OIT” de Arnaldo Süssekind, 2ª edição, 1998. 338p. Gentilmente cedido pela Ed. LTR.

Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/node/395> Acesso em: 09/04/2014

ANEXO 4

Convenção n.º 138 – OIT

Idade Mínima para Admissão em Emprego

Aprovada na 58ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra – 1973), entrou em vigor no plano internacional em 19/6/76.

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho:
Convocada em Genebra pelo Conselho de Administração do Secretariado da Organização Internacional do Trabalho e reunida em 6 de junho de 1973, em sua quinquagésima oitava reunião;

Tendo decidido adotar diversas proposições relativas à idade mínima para obtenção de emprego, tema que constitui a quarta questão da ordem do dia da reunião;

Considerando as disposições das seguintes Convenções:

Convenção sobre a Idade Mínima (Indústria), de 1919;

Convenção sobre a Idade Mínima (Trabalho Marítimo), de 1920;

Convenção sobre a Idade Mínima (Agricultura), de 1921;

Convenção sobre a Idade Mínima (Estivadores e Foguistas), de 1921;

Convenção sobre a Idade Mínima (Emprego não Industrial), de 1932;

Convenção (revista) sobre a Idade Mínima (Trabalho Marítimo), de 1936;

Convenção (revista) sobre a Idade Mínima (Indústria), de 1937;

Convenção (revista) sobre a Idade Mínima (Emprego não Industrial), de 1937;

Convenção sobre a Idade Mínima (Pescadores), de 1959, e a

Convenção sobre a Idade Mínima (Trabalho Subterrâneo), de 1965;

Considerando ter chegado o momento de adotar um instrumento geral sobre a matéria, que substitua gradualmente os atuais instrumentos, aplicáveis a limitados setores econômicos, com vista à total abolição do trabalho infantil;

Tendo alegado que essas proposições revistam-se da forma de uma convenção internacional, adota no dia vinte e seis de junho de mil novecentos e setentas e três, a seguinte Convenção que pode ser citada como a "Convenção sobre a Idade Mínima, de 1973":

Art. 1º

Todo país-membro, no qual vigore esta Convenção, compromete-se a seguir uma política nacional que assegure a efetiva abolição do trabalho infantil e eleve, progressivamente, a idade mínima de admissão a emprego ou trabalho em um nível adequado ao pleno desenvolvimento físico e mental do jovem.

Art. 2º

1. Todo país-membro que ratificar esta Convenção especificará, em declaração anexa à ratificação, uma idade mínima para admissão a emprego ou trabalho em seu território e nos meios de transporte registrados em seu território; ressalvado o disposto nos Artigos 4º e 8º desta Convenção, nenhuma pessoa com idade inferior a essa idade será admitida a emprego ou trabalho em qualquer ocupação.

2. Todo país-membro que ratificar esta Convenção poderá ratificar ao Diretor-Geral do Secretariado da Organização Internacional do Trabalho, por declarações subseqüentes, que estabelece uma idade mínima superior à anteriormente definida.

3. A idade mínima fixada nos termos do parágrafo 1 deste Artigo não será inferior à idade de conclusão da escolaridade compulsória ou, em qualquer hipótese, não inferior a quinze anos.

4. Não obstante o disposto no parágrafo 3 deste Artigo o país-membro, cuja economia e condições do ensino não estiverem suficientemente desenvolvidas, poderá, após consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores concernentes, se as houver, definir, inicialmente, uma idade mínima de quatorze anos.

5. Todo país-membro que definir uma idade mínima de quatorze anos, de conformidade com a disposição do parágrafo anterior, incluirá em seus relatórios a serem apresentados sobre a aplicação desta Convenção, nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, declaração:

a – de que subsistem os motivos dessa providência; ou

b – de que renuncia ao direito de se valer da disposição em questão a partir de uma determinada data.

Art. 3º

1. Não será inferior a dezoito anos a idade mínima para admissão a qualquer tipo de emprego ou trabalho que, por sua natureza ou circunstâncias em que for executado, possa prejudicar a saúde, a segurança e a moral do jovem.

2. Serão definidos por lei ou regulamentos nacionais ou pela autoridade competente, após consulta com as organizações de empregadores e de trabalhadores concernentes, se as houver, as categorias de emprego ou trabalho às quais se aplica o parágrafo 1 deste Artigo.

3. Não obstante o disposto no parágrafo 1 deste Artigo, a lei ou regulamentos nacionais ou a autoridade competente poderá, após consultar as organizações de empregadores e de trabalhadores concernentes, se as houver, autorizar emprego ou trabalho a partir da idade de dezesseis anos, desde que estejam plenamente protegidas a saúde, a segurança e a moral dos jovens envolvidos e lhes seja proporcionada instrução ou formação adequada e específica no setor da atividade pertinente.

Art. 4º

1. A autoridade competente, após consulta com as organizações de empregadores e de trabalhadores concernentes, se as houver, poderá, na medida do necessário, excluir da aplicação desta Convenção um limitado número de categorias de emprego ou trabalho a respeito das quais se levantarem reais e especiais problemas de aplicação.

2. Todo país-membro que ratificar esta Convenção alistará em seu primeiro relatório sobre sua aplicação, a ser submetido nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, todas as categorias que possam ter sido excluídas de conformidade com o parágrafo 1 desta Artigo, dando razões dessa exclusão, e indicará, nos relatórios subsequentes, a situação de sua lei e prática com referência às categorias excluídas e à medida que foi dado ou se pretende dar efeito à Convenção com relação a essas categorias.

3. Não será excluído do alcance da Convenção, de conformidade com este Artigo, emprego ou trabalho protegido pelo Artigo 3º desta Convenção.

Art. 5º

1. O país-membro cuja economia e condições administrativas não estiverem suficientemente desenvolvidas, poderá, após consulta com as organizações de empregadores e de trabalhadores, se as houver, limitar inicialmente o alcance de aplicação desta Convenção.

2. Todo país-membro que se servir do disposto do parágrafo 1 deste Artigo especificará, em declaração anexa à sua ratificação, os setores de atividade econômica ou tipos de empreendimentos aos quais aplicará as disposições da Convenção.

3. As disposições desta Convenção serão aplicáveis, no mínimo, a: mineração e pedreira; indústria de manufatura; construção; eletricidade, água e gás; serviços sanitários; transporte; armazenamento e comunicações; plantações e outros empreendimentos agrícolas de fins

comerciais, excluindo, porém, propriedades familiares e de pequeno porte que produzam para o consumo local e não empreguem regularmente mão-de-obra remunerada.

4. Todo país-membro que tiver limitado o alcance de aplicação desta Convenção, nos termos deste Artigo:

- a – indicará em seus relatórios, nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, a situação geral com relação ao emprego ou trabalho de jovens e crianças nos setores de atividade excluídos do alcance de aplicação desta Convenção e todo progresso que tenha sido feito no sentido de uma aplicação mais ampla de suas disposições;
- b – poderá, em qualquer tempo estender formalmente o alcance de aplicação com uma declaração encaminhada ao Diretor-Geral do Secretariado da Organização Internacional do Trabalho.

Art. 6º

Esta Convenção não se aplicará a trabalho feito por crianças e jovens em escolas de educação vocacional ou técnica ou em outras instituições de treinamento em geral ou a trabalho feito por pessoas de no mínimo quatorze anos de idade em empresas em que esse trabalho fora executado dentro das condições prescritas pela autoridade competente, após consulta com as organizações de empregadores e de trabalhadores concernentes, onde as houver e constituir parte integrante de:

- a – curso de educação ou treinamento pelo qual é responsável uma escola ou instituição de treinamento;
- b – programa de treinamento principalmente ou inteiramente numa empresa, que tenha sido aprovado pela autoridade competente; ou
- c – programa de orientação vocacional para facilitar a escolha de uma profissão ou de especialidade de treinamento.

Art. 7º

1. As leis ou regulamentos nacionais poderão permitir o emprego ou trabalho a pessoas entre treze e quinze anos em serviços leves que:

- a – não prejudique sua saúde ou desenvolvimento; e
- b – não prejudique sua freqüência escolar, sua participação de programas de orientação vocacional ou de treinamento aprovados pela autoridade competente ou sua capacidade de se beneficiar da instrução recebida.

2. As leis ou regulamentos nacionais poderão também permitir o emprego ou trabalho a pessoas com, no mínimo, quinze anos de idade e que não tenham ainda concluído a escolarização compulsória em trabalho que preencher os requisitos estabelecidos nas alíneas a e b do parágrafo 1 deste Artigo.

3. A autoridade competente definirá as atividades em que o emprego ou trabalho poderá ser permitido nos termos dos parágrafos 1 e 2 desse Artigo e estabelecerá o número de horas e as condições em que esse emprego ou trabalho pode ser desempenhado.

4. Não obstante o disposto nos parágrafos 1 e 2 deste Artigo, o país-membro que se tiver servido das disposições do parágrafo 4 do Artigo 2º poderá, enquanto continuar assim procedendo, substituir as idades de treze e quinze anos pelas idades de doze e quatorze anos e a idade de quinze anos pela idade de quatorze anos dos respectivos parágrafos 1 e 2 deste Artigo.

Art. 8º

1. A autoridade competente, após consulta com as organizações de empregadores de trabalhadores concernentes, se as houver, poderá, mediante licenças concedidas em casos individuais, permitir exceções para a proibição de emprego ou trabalho provida no Artigo 2º

desta Convenção, para finalidades como a participação em representações artísticas.

2. Licenças dessa natureza limitarão o número de horas de duração do emprego ou trabalho e estabelecerão as condições em que é permitida.

Art.9º

1. A autoridade competente tomará todas as medidas necessárias, inclusive a instituição de sanções apropriadas, para garantir a efetiva vigência das disposições desta Convenção.

2. As leis ou regulamentos nacionais ou a autoridade competente designarão as pessoas responsáveis pelo cumprimento das disposições que dão efeito à Convenção.

3. As leis ou regulamentos nacionais ou a autoridade competente prescreverão os registros ou outros documentos que devem ser mantidos e postos à disposição pelo empregador; esses registros ou documentos conterão nome, idade ou data de nascimento, devidamente autenticados sempre que possível, das pessoas que emprega ou que trabalham para ele que tenham menos de dezoito anos de idade.

Art.10º

1. Esta Convenção revê, nos termos estabelecidos neste Artigo, a Convenção sobre a Idade Mínima (Indústria), de 1919; a Convenção sobre a Idade Mínima (Trabalho Marítimo), de 1920; a Convenção sobre a Idade Mínima (Agricultura), de 1921; a Convenção sobre a Idade Mínima (Estivadores e Foguistas), de 1921; a Convenção sobre a Idade Mínima (Emprego não Industrial), de 1932; a Convenção (revista) sobre a Idade Mínima (Trabalho Marítimo), de 1936; a Convenção (revista) sobre a Idade Mínima (Indústria), de 1937; a Convenção (revista) sobre a Idade Mínima (Emprego não Industrial), de 1937; a Convenção sobre a Idade Mínima (Pescadores), de 1959, e a Convenção sobre a Idade Mínima (Trabalho Subterrâneo), de 1965.

2. A entrada em vigor desta Convenção não priva as ratificações ulteriores às seguintes Convenções: Convenção (revista) sobre a Idade Mínima (Trabalho Marítimo), de 1936; a Convenção (revista) sobre a Idade Mínima (Indústria), de 1937; a Convenção (revista) sobre a Idade Mínima (Emprego não Industrial), de 1937; a Convenção sobre a Idade Mínima (Pescadores), de 1959, e a Convenção sobre a Idade Mínima (Trabalho Subterrâneo), de 1965.

3. A Convenção (revista) sobre a Idade Mínima (Indústria), de 1919; a Convenção sobre a Idade Mínima (Trabalho Marítimo), de 1920; a Convenção sobre a Idade Mínima (Agricultura), de 1921; a Convenção sobre a Idade Mínima (Estivadores e Foguistas), de 1921, não estarão mais sujeitas a ratificações ulteriores quando todos os seus participantes assim estiverem de acordo pela ratificação desta Convenção ou por declaração enviada ao Diretor-Geral do Secretariado da Organização Internacional do Trabalho.

4. Quando as obrigações desta Convenção são aceitas:

a – por um país-membro que faça parte a Convenção (revista) sobre a Idade Mínima (Indústria), de 1937, e é fixada uma idade mínima de não menos de quinze anos, nos termos do Artigo 2º desta Convenção, isso implicará ipso jure a denúncia imediata da dita Convenção;

b – com referência ao emprego não industrial, conforme definido na Convenção sobre a Idade Mínima (Emprego não Industrial), de 1932, por um país-membro que faça parte dessa Convenção, isso implicará ipso jure a denúncia imediata da dita Convenção;

c – com referência ao emprego não industrial, conforme definido na Convenção (revista) sobre a Idade Mínima (Emprego não Industrial), de 1937, por um país-membro que faça parte desta Convenção, e é fixada uma idade mínima de não menos de quinze anos, nos termos do Artigo 2º desta Convenção, isso implicará ipso jure a denúncia imediata da dita Convenção;

d – com referência ao emprego marítimo por um país-membro que faça parte da Convenção (revista) sobre a Idade Mínima (Trabalho Marítimo), de 1936, e é fixada uma idade mínima

de não menos de quinze anos, nos termos do Artigo 2º desta Convenção, ou o país-membro define que o Artigo 3º desta Convenção aplica-se ao emprego marítimo, isso implicará ipso jure a denúncia imediata da dita Convenção;

e – com referência ao emprego em pesca marítima, por um país-membro que faça parte da Convenção sobre a Idade Mínima (Pescadores), de 1959, e é especificada uma idade mínima de não menos de quinze anos, nos termos do Artigo 2º desta Convenção, ou o país-membro especifica que o Artigo 3º desta Convenção aplica-se a emprego em pesca marítima, isso implicará ipso jure a denúncia imediata da dita Convenção;

f – por um país-membro que é parte da Convenção sobre a Idade Mínima (Trabalho Subterrâneo), de 1965, e é especificada uma idade mínima de não menos de quinze anos, nos termos do Artigo 2º desta Convenção, ou o país-membro estabelece que essa idade aplica-se a emprego subterrâneo em minas, por força do Artigo 3º desta Convenção, isso implicará ipso jure a denúncia imediata da dita Convenção a partir do momento em que esta Convenção entrar em vigor.

5. A aceitação das obrigações desta Convenção:

a – implicará a denúncia da Convenção sobre a Idade Mínima (Indústria), de 1919, de conformidade com seu Artigo 12;

b – com referência a agricultura, implicará a denúncia da Convenção sobre a Idade Mínima (Agricultura), de 1921, de conformidade com seu Artigo 9º;

c – com referência ao emprego marítimo, implicará a denúncia da Convenção sobre a Idade Mínima (Marítimos), de 1920, de conformidade com seu Artigo 10, e da Convenção sobre a Idade Mínima (Estivadores e Foguistas), de conformidade com seu Artigo 12, a partir do momento em que esta Convenção entrar em vigor.

Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10231.htm Acesso em: 09/04/2014

ANEXO 5

Convenção n.º 182 e Recomendação 190 da OIT sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e a Ação Imediata para sua Eliminação

Convenção 182

Convenção sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e a ação Imediata para a sua Eliminação

A conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho:
Convocada em Genebra pelo conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho e reunida naquela cidade em 1º de junho de 1999 em sua octogésima sétima reunião;

Considerando a necessidade de adotar novos instrumentos para a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, principal prioridade da ação nacional e internacional, incluídas a cooperação e a assistência internacionais, como complemento da Convenção e Recomendação sobre a idade mínima de admissão ao emprego, 1973, que continuam sendo instrumentos fundamentais sobre o trabalho infantil;

Considerando que a eliminação efetiva das piores formas de trabalho infantil requer uma ação imediata e abrangente que leve em conta a importância da educação básica gratuita e a necessidade de liberar de todas essas formas de trabalho as crianças afetadas e assegurar a sua reabilitação e sua inserção social ao mesmo tempo em que são atendidas as necessidades de suas famílias:

Recordando a Resolução sobre a eliminação do trabalho infantil, adotada pela Conferência Internacional do Trabalho em sua 83ª reunião, celebrada em 1996;

Reconhecendo que o trabalho infantil é em grande parte causado pela pobreza e que a solução no longo prazo está no crescimento econômico sustentado conducente ao progresso social, em particular à mitigação da pobreza e à educação universal;

Recordando a Convenção sobre Direitos da Criança adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989;

Recordando a Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu seguimento, adotada pela Conferência Internacional do Trabalho em sua 86ª reunião, celebrada em 1998;

Recordando que algumas das piores formas de trabalho infantil são objeto de outros instrumentos internacionais, em particular a Convenção sobre o trabalho forçado, 1930, e a Convenção suplementar das Nações Unidas sobre o trabalho forçado, 1930, e a Convenção suplementar das Nações Unidas sobre a abolição da escravidão, o tráfico de escravos e as instituições e práticas análogas à escravidão, 1956;

Tendo determinado que essas propostas tomem a forma de uma convenção internacional, Adota, com data de dezesseis de junho de mil novecentos e noventa e nove, a seguinte Convenção, que poderá ser citada como Convenção sobre as piores formas de trabalho infantil, 1999:

Art. 1º

Todo Membro que ratifique a presente Convenção deverá adotar medidas imediatas e eficazes para assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, em caráter de urgência.

Art. 2º

Para efeitos da presente Convenção, o termo "criança" designa toda pessoa menor 18 anos.

Art. 3º

Para efeitos da presente Convenção, a expressão "as piores formas de trabalho infantil" abrange:

- a) todas as formas de escravidão ou práticas análogas à escravidão, tais como a venda e tráfico de crianças, a servidão por dívida e a condição de servo, e o trabalho forçado ou obrigatório de crianças para serem utilizadas em conflitos armados;
- b) a utilização, o recrutamento ou a oferta de crianças para a prostituição, a produção de pornografia ou atuações pornográficas;
- c) a utilização, recrutamento ou a oferta de crianças para a realização de atividades ilícitas, em particular a produção e o tráfico de entorpecentes, tais como definidos nos tratados internacionais pertinentes; e
- d) o trabalho que, por sua natureza ou pelas condições em que é realizado, e suscetível de prejudicar a saúde, a segurança ou a moral das crianças.

Art. 4º

1 – Os tipos de trabalho a que se refere o Artigo 3, d), deverão ser determinados pela legislação nacional ou pela autoridade competente, após consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores interessadas e levando em consideração as normas internacionais na matéria, em particular os parágrafos 3 e 4 da Recomendação sobre as piores formas de trabalho infantil, 1999.

2 – A autoridade competente, após consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores interessadas, deverá localizar os tipos de trabalho determinado conforme o parágrafo 1 deste artigo.

3 – A lista dos tipos de trabalho determinados conforme o padrão 1 deste Artigo deverá ser examinada periodicamente e, caso necessário, revista, em consulta com as organizações de empregadores e de trabalhadores interessadas.

Art. 5º

Todo Membro, após consulta às organizações de empregadores e deverá estabelecer ou designar mecanismos apropriados para monitorar a aplicação dos dispositivos que colocam em vigor a presente Convenção.

Art. 6º

1. Todo Membro deverá elaborar e implementar programas de ação para eliminar, como medida prioritária, as piores formas de trabalho infantil.
2. Esses programas de ação deverão ser elaborados e implementados em consulta com as instituições governamentais competentes e as organizações de empregadores e de trabalhadores, levando em consideração as opiniões de outros grupos interessados, caso apropriado.

Art. 7º

1. Todo Membro deverá adotar todas as medidas necessárias para garantir a aplicação efetiva

e o cumprimento dos dispositivos que colocam em vigor a presente Convenção, inclusive o estabelecimento e a aplicação de sanções penais ou outras sanções, conforme o caso.

2. Todo Membro deverá adotar, levando em consideração a importância da educação para a eliminação do trabalho infantil, medidas eficazes e em prazo determinado, com o fim de:

- a) impedir a ocupação de crianças nas piores formas de trabalho infantil;
- b) prestar a assistência direta necessária e adequada para retirar as crianças das piores formas de trabalho infantil e assegura sua reabilitação e inserção social;
- c) assegurar o acesso ao ensino básico gratuito e, quando for possível e adequado, à formação profissional a todas as crianças que tenham sido retiradas das piores formas de trabalho infantil;
- d) identificar as crianças que estejam particularmente expostas a riscos e entrar em contato direto com elas; e
- d) identificar as crianças que ensejam particularmente expostas a riscos e entrar em contato direto com elas; e
- e) levar em consideração a situação particular das meninas.

3. Todo Membro deverá designar a autoridade competente encarregada da aplicação dos dispositivos que colocam em vigor a presente Convenção.

Art. 8º

Os Membros deverão tomar medidas apropriadas para apoiar-se reciprocamente na aplicação dos dispositivos da presente Convenção por meio de uma cooperação e/ou assistência internacionais intensificadas, as quais venham a incluir o apoio ao desenvolvimento social e econômico, aos programas de erradicação da pobreza e à educação universal.

Art. 9º

As ratificações formais da presente Convenção serão comunicadas, para registro, ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho.

Art. 10.

1. Esta Convenção obrigará unicamente aqueles Membros da Organização Internacional do Trabalho cujas ratificações tenham sido registradas pelo Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho.

2. Entrará em vigor 12 (doze) meses depois da data em que as ratificações de 2 (dois) dos Membros tenham sido registradas pelo Diretor-Geral.

3. A partir desse momento, esta Convenção entrará em vigor, para cada Membro, 12 (doze) meses após a data em que tenha sido registrada sua ratificação.

Art. 11.

1. Todo Membro que tenha ratificado esta Convenção poderá denunciá-la expirar um período de dez anos, a partir da data em que tenha entrado em vigor, mediante ata comunicada, para registro, ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho. A denuncia não surtirá efeito até 1 (um) ano após a data em que tenha sido registrada.

2. Todo Membro que tenha ratificado esta Convenção e que, no prazo de um ano após a expiração do período de dez anos mencionado no parágrafo precedente, não faça uso do direito de denúncia previsto neste Artigo ficará obrigado durante um novo período de dez anos, podendo, sucessivamente, denunciar esta Convenção ao expirar cada período de dez anos, nas condições previstas neste Artigo.

Art. 12.

1. O Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho notificará todos os Membros da

Organização Internacional do Trabalho do registro de todas as ratificações e atas de denúncia que lhe forem comunicadas pelos Membros da Organização.

2. Ao notificar os Membros da Organização do registro da segunda ratificação que lhe tenha sido comunicada, o Diretor-Geral informará os Membros da Organização sobre a data de entrada em vigor da presente Convenção.

Art. 13.

O Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho apresentará ao Secretário-Geral das Nações Unidas, para efeito de registro e em conformidade com o Artigo 102 da Carta das Nações Unidas, informações completa sobre todas as ratificações e atas de denúncia que tenha registrado de acordo com os Artigos precedentes.

Art. 14.

Sempre que julgar necessário, o Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho apresentará à Conferência Geral um relatório sobre a aplicação da Convenção examinará a conveniência de incluir da Conferência a questão de sua revisão total ou parcial.

Art. 15.

1. Caso a Conferência adote uma nova Convenção que revise, total ou parcialmente, a presente, e amenos que a nova Convenção contenha dispositivos em contrários:

a) ratificação, por um Membro, da nova Convenção revisora implicará ipso jure a denúncia imediata desta Convenção, não obstante os dispositivos contidos no Artigo 11, deste que a nova Convenção revisora tenha entrado em vigor;

b) a partir da data em que entra em vigor a nova Convenção revisora, a presente Convenção cessará de estar aberta à ratificação pelos Membros.

2. Esta Convenção continuará em vigor em qualquer hipótese, em sua forma e conteúdo atuais, para os Membros que tenham ratificado, mas não tenham ratificado a Convenção revisora.

Art. 16.

As versões inglesa e francesa do texto desta Convenção são igualmente autênticos.

Recomendação 190

Recomendação sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho

Convocada em Genebra pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho e reunida naquela cidade em 1º de junho de 1999, em sua octogésima sétima reunião;

Tendo adotado a Convenção sobre as piores formas de trabalho infantil, 1999;

Tendo decidido adotar diversas propostas relativas ao trabalho infantil, questão que constitui quarto ponto da agenda da reunião, e

Tendo determinado que essas propostas tomem a forma de um recomendação que complemente a Convenção sobre as piores formas de trabalho infantil, 1999,

Adota nesta data de dezessete de junho de mil novecentos e noventa e nove, a seguinte Recomendação, que poderá ser citada como a Recomendação sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, 1999.

1. Os dispositivos da presente Recomendação complementam os da Convenção sobre as piores formas de trabalho infantil, 1999 (doravante denominada "a Convenção"), e deveriam ser aplicados em conjunto com os mesmos.

I. Programa de Ação

2. Os programas de ação mencionados no artigo 6 da Convenção deveriam ser elaborados e implementados em caráter de urgência, em consulta com as instituições governamentais competentes e as organizações de empregadores e de trabalhadores, levando em consideração as opiniões das crianças diretamente afetadas pelas piores formas de trabalho infantil de suas famílias e, caso apropriado, de outros grupos interessados comprometidos com os objetivos da Convenção e da presente Recomendação. Os objetivos de tais programas deveriam ser, entre outros:

a) identificar e denunciar as piores formas de trabalho infantil:

b) impedir a ocupação de crianças nas piores formas de trabalho infantil ou retirá-las dessas formas de trabalho, protegê-las de represálias e garantir sua reabilitação e inserção social através de medida que atendam a suas necessidades educacionais, físicas e psicológicas;

c) dispensar especial atenção:

i) às crianças mais jovens;

ii) às meninas;

iii) ao problema do trabalho oculto, no qual as meninas estão particularmente expostas a riscos; e,

iv) a outros grupos de crianças que sejam especialmente vulneráveis ou tenham necessidade particulares;

d) identificar as comunidades nas quais as crianças estejam especialmente expostas a riscos, entrar em contato direto e trabalhar com elas, e

e) informar, sensibilizar e mobilizar a opinião pública e os grupos interessados, inclusive as crianças e suas famílias.

II. Trabalho Perigoso

3. Ao determinar e localizar onde se praticam os tipos de trabalho a que se refere o artigo 3, d) da Convenção, deveriam ser levadas em consideração, entre outras coisas:

a) os trabalhos em que a criança ficar exposta a abusos de ordem física, psicológica ou sexual;

b) os trabalhos subterrâneos, debaixo d'água, em alturas perigosas ou em locais confinados;

c) os trabalhos que se realizem com máquinas, equipamentos e ferramentas perigosas, ou que impliquem a manipulação ou transporte manual de carga pesadas;

d) os trabalhos realizados em um meio insalubre, no qual as crianças estiverem expostas, por exemplo, a substâncias, agentes ou processos perigosos ou a temperaturas, níveis de ruído ou de vibrações prejudiciais à saúde, e

e) os trabalhos que sejam executados em condições especialmente difíceis, como os horários prolongados ou noturnos, ou trabalhos que retenham injustificadamente a criança em locais do empregador.

4. No que concerne os tipos de trabalho a que se faz referência no Artigo 3, d) da Convenção e no parágrafo 3 da presente Recomendação, a legislação nacional ou a autoridade

competente, após consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores interessadas, poderá autorizar o empregado ou trabalho a partir de idade de 16 anos, desde que fiquem plenamente garantidas a saúde, a segurança e a moral dessa crianças e que estas tenham recebido instrução ou formação profissional adequada e específica na área da atividade correspondente.

III. Aplicação

5. 1) Deveriam ser compilados e mantidos atualizados dados estatísticos e informações pormenorizadas sobre a natureza e extensão do trabalho infantil, de modo a servir de base para o estabelecimento das prioridades da ação nacional dirigida à eliminação de suas piores formas, em caráter de urgência.

2) na medida do possível, essas dados estatísticos deveriam incluir dados desagregados por sexo, faixa etária, ocupação, setor de atividade econômica, situação no emprego, frequência escolar e localização geográfica. Deveria ser levada em consideração a importância de um sistema eficaz de registros de nascimentos, que compreenda a expedição de certidões de nascimentos.

3) Deveria ser compilados e mantidos atualizados os dados pertinentes em matéria de violação das normas jurídicas nacionais sobre a proibição e a eliminação das piores formas de trabalho infantil.

6. A compilação e o processamento das informações e dos dados a que se refere o parágrafo 5 anterior deveriam ser realizadas com o devido respeito ao direito à privacidade.

7. As informações compiladas conforme o disposto no parágrafo 5 anterior deveriam ser comunicadas periodicamente à Repartição Internacional do Trabalho.

8. Os Membros, após consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores, deveriam estabelecer ou designar mecanismos nacionais apropriados para monitorar a aplicação das normas jurídicas nacionais sobre a proibição e a eliminação das piores formas de trabalho infantil.

9. Os Membro deveriam assegurar que as autoridades competentes incumbidas da aplicação das normas jurídicas nacionais sobre a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, colaborem entre si e coordenem suas atividades.

10. A legislação nacional ou a autoridade competente deveria determinar a quem será atribuída a responsabilidade em caso de descumprimento das normas jurídicas nacionais sobre a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil.

11. Os Membros deveriam colaborar, na medida em que dor compatível com a legislação nacional, com os esforços internacionais tendentes à proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, em caráter de urgência, mediante:

a) a compilação e o intercâmbio de informações relativas a atos delituosos, incluídos aqueles que envolvem redes internacionais;

b) a investigação e a instauração de inquérito contra aqueles que estiverem envolvidos na venda e tráfico de crianças ou na utilização, recrutamento ou oferta de crianças para a realização de atividades ilícitas, prostituição, produção de pornografia ou atuações pornográficas; e,

c) o registro dos autores de tais delitos.

12. Os Membros deveriam adotar dispositivos com o fim de considerar atos delituosos as piores formas de trabalho infantil que são indicadas a seguir:

- a) todas as formas de escravidão ou as práticas análogas à escravidão, com a venda e o tráfico de crianças, a servidão por dívidas e a condição de servo, e o trabalho forçado ou obrigatório, inclusive o recrutamento forçado ou obrigatório de crianças para a prostituição, a produção de pornografia ou atuações pornográficas; e,
- b) a utilização, recrutamento ou oferta de crianças para a prostituição, a produção de pornografia ou atuações pornográficas; e,
- c) a utilização, recrutamento ou oferta de crianças para a realização de atividades ilícitas, em particular para a produção e tráfico de entorpecentes, tais como definidos nos tratados internacionais pertinentes, ou para a realização de atividades que impliquem o porte ou o uso ilegais de armas de fogo ou outras armas.

13. Os Membros deveriam assegurar que sejam impostas sanções, inclusive de caráter penal, quando proceda, em caso de violação das normas jurídicas nacionais sobre a proibição e a eliminação de qualquer dos tipos de trabalho a que se refere o artigo 3, d) da Convenção.

14. Quando apropriado, os Membros também deveriam estabelecer em caráter de urgência outras medidas penais, civis ou administrativas para garantir a aplicação efetiva das normas jurídicas nacionais sobre a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, tais como a supervisão especial das empresas que tiveram utilizado as piores formas de trabalho infantil e, nos casos de violação retirada, a revogação temporária ou permanente das licenças para operar.

15. Dentre outras medidas voltadas para a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, poderiam ser incluídas as seguintes:

- a) informar, sensibilizar e mobilizar o público em geral e, em particular, os dirigentes políticos nacionais e locais, os parlamentares e as autoridades judiciárias;
- b) tornar partícipes e treinar as organizações de empregadores e trabalhadores e as organizações da sociedade civil;
- c) dar formação adequada aos funcionários públicos competentes, em particular aos fiscais e aos funcionários encarregados do cumprimento da lei, bem como a outros profissionais pertinentes;
- d) permitir a todo Membro que processe em seu território seus nacionais por infringir sua legislação nacional sobre a proibição e eliminação imediata das piores formas de trabalho infantil, ainda que estas infrações tenham sido cometidas fora de seu território;
- e) simplificar os procedimentos judiciais e administrativos e assegurar que sejam adequados e rápidos;
- f) estimular o desenvolvimento de políticas empresariais que visem à promoção dos fins da Convenção;
- g) registrar e difundir as melhorias práticas em matéria de eliminação do trabalho infantil;
- h) difundir, nos idiomas e dialetos correspondentes, as normas jurídicas ou de outro tipo sobre o trabalho infantil;
- i) prever procedimentos especiais para queixas, adotar medidas para proteger da discriminação e de represálias aqueles que denunciem legitimamente toda violação dos dispositivos da Convenção, criar serviços telefônicos de assistência e estabelecer centros de contrato ou designar medidores;
- j) adotar medidas apropriadas para melhorar a infra-estrutura educativa e a capacitação de professores que atendam às necessidades dos meninos e das meninas; e
- k) na medida do possível, levar em conta, nos programas de ação nacionais, a necessidade de:

- i) promover o emprego e a capacitação profissional dos pais e adultos das famílias das crianças que trabalham nas condições referidas na Convenção; e
- ii) sensibilizar os pais sobre o problema das crianças que trabalham nessas condições.

16. Uma cooperação e/ou assistência internacional maior entre os Membros destinados a proibir e eliminar efetivamente as piores formas de trabalho infantil deverá complementar os esforços nacionais e poderia, segundo proceda, desenvolver-se e implementar-se em consulta com as organizações de empregadores e de trabalhadores. Essa cooperação e/ou assistência internacional deveria incluir:

- a) a mobilização de recursos para os programas nacionais ou internacionais;
- b) a assistência jurídica mútua;
- c) a assistência técnica, inclusive o intercâmbio de informações, e
- d) o apoio ao desenvolvimento econômico e social, aos programas de erradicação da pobreza e à educação universal.

Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10232.htm Acesso em: 09/04/2014

ANEXO 6

**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

DECRETO Nº 6.481, DE 12 DE JUNHO DE 2008.

Regulamenta os artigos 3º, alínea “d”, e 4º da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 178, de 14 de dezembro de 1999, e promulgada pelo Decreto nº 3.597, de 12 de setembro de 2000, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos artigos 3º, alínea “d”, e 4º da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT),

DECRETA:

Art. 1º Fica aprovada a Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil (Lista TIP), na forma do Anexo, de acordo com o disposto nos artigos 3º, “d”, e 4º da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 178, de 14 de dezembro de 1999 e promulgada pelo Decreto nº 3.597, de 12 de setembro de 2000.

Art. 2º Fica proibido o trabalho do menor de dezoito anos nas atividades descritas na Lista TIP, salvo nas hipóteses previstas neste decreto.

§ 1º A proibição prevista no **caput** poderá ser elidida:

I - na hipótese de ser o emprego ou trabalho, a partir da idade de dezesseis anos, autorizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, após consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores interessadas, desde que fiquem plenamente garantidas a saúde, a segurança e a moral dos adolescentes; e

II - na hipótese de aceitação de parecer técnico circunstanciado, assinado por profissional legalmente habilitado em segurança e saúde no trabalho, que ateste a não exposição a riscos que possam comprometer a saúde, a segurança e a moral dos adolescentes, depositado na unidade descentralizada do Ministério do Trabalho e Emprego da circunscrição onde ocorrerem as referidas atividades.

§ 2º As controvérsias sobre a efetiva proteção dos adolescentes envolvidos em atividades constantes do parecer técnico referido no § 1º, inciso II, serão objeto de análise por órgão competente do Ministério do Trabalho e Emprego, que tomará as providências legais cabíveis.

§ 3º A classificação de atividades, locais e trabalhos prejudiciais à saúde, à segurança e à moral, nos termos da Lista TIP, não é extensiva aos trabalhadores maiores de dezoito anos.

Art. 3º Os trabalhos técnicos ou administrativos serão permitidos, desde que fora das áreas de risco à saúde, à segurança e à moral, ao menor de dezoito e maior de dezesseis anos e ao maior de quatorze e menor de dezesseis, na condição de aprendiz.

Art. 4º Para fins de aplicação das alíneas “a”, “b” e “c” do artigo 3º da Convenção nº 182, da OIT, integram as piores formas de trabalho infantil:

I - todas as formas de escravidão ou práticas análogas, tais como venda ou tráfico, cativo ou sujeição por dívida, servidão, trabalho forçado ou obrigatório;

II - a utilização, demanda, oferta, tráfico ou aliciamento para fins de exploração sexual comercial, produção de pornografia ou atuações pornográficas;

III - a utilização, recrutamento e oferta de adolescente para outras atividades ilícitas, particularmente para a produção e tráfico de drogas; e

IV - o recrutamento forçado ou compulsório de adolescente para ser utilizado em conflitos armados.

Art. 5º A Lista TIP será periodicamente examinada e, se necessário, revista em consulta com as organizações de empregadores e de trabalhadores interessadas.

Parágrafo único. Compete ao Ministério do Trabalho e Emprego organizar os processos de exame e consulta a que se refere o **caput**.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor noventa dias após a data de sua publicação.

Brasília, 12 de junho de 2008; 187º da Independência e 120º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Carlos Lupi

Este texto não substitui o publicado no DOU de 13.6.2008 e retificado no DOU de 23.10.2008

LISTA DAS PIORES FORMAS DE TRABALHO INFANTIL (LISTA TIP)

I. TRABALHOS PREJUDICIAIS À SAÚDE E À SEGURANÇA

Atividade: Agricultura, Pecuária, Silvicultura e Exploração Florestal

Item	Descrição dos Trabalhos	Prováveis Riscos Ocupacionais	Prováveis Repercussões à Saúde
1.	Na direção e operação de tratores, máquinas agrícolas e esmeris, quando motorizados e em movimento	Acidentes com máquinas, instrumentos ou ferramentas perigosas	Afecções músculo-esqueléticas (bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites), mutilações, esmagamentos, fraturas
2.	No processo produtivo do fumo, algodão, sisal, cana-de-açúcar e abacaxi	Esforço físico e posturas viciosas; exposição a poeiras orgânicas e seus contaminantes, como fungos e agrotóxicos; contato com substâncias tóxicas da própria planta; acidentes com animais peçonhentos; exposição, sem proteção adequada, à radiação solar, calor, umidade, chuva e frio; acidentes com instrumentos perfuro-cortantes	Afecções músculo-esqueléticas (bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); pneumoconioses; intoxicações exógenas; cânceres; bissinoses; hantavírus; urticárias; envenenamentos; intermações; queimaduras na pele; envelhecimento precoce; câncer de pele; desidratação; doenças respiratórias; ceratoses actínicas; ferimentos e mutilações; apagamento de digitais
3.	Na colheita de cítricos, pimenta malagueta e semelhantes	Esforço físico, levantamento e transporte manual de peso; posturas viciosas; exposição, sem proteção adequada, à radiação solar, calor, umidade, chuva e frio; contato com ácido da casca; acidentes com instrumentos perfuro-cortantes	Afecções músculo-esqueléticas (bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); intermações; queimaduras na pele; envelhecimento precoce; câncer de pele; desidratação; doenças respiratórias; ceratoses actínicas; apagamento de digitais; ferimentos; mutilações
4.	No beneficiamento do fumo, sisal, castanha de caju e cana-de-açúcar	Esforço físico, levantamento e transporte de peso; exposição a	Fadiga física; afecções músculo-esqueléticas, (bursites, tendinites,
		poeiras orgânicas, ácidos e substâncias tóxicas	dorsalgias, sinovites, tenossinovites); intoxicações agudas e crônicas; rinite; bronquite; vômitos; dermatites ocupacionais; apagamento das digitais

5.	Na pulverização, manuseio e aplicação de agrotóxicos, adjuvantes, e produtos afins, incluindo limpeza de equipamentos, descontaminação, disposição e retorno de recipientes vazios	Exposição a substâncias químicas, tais como, pesticidas e fertilizantes, absorvidos por via oral, cutânea e respiratória	Intoxicações agudas e crônicas; polineuropatias; dermatites de contato; dermatites alérgicas; osteomalácias do adulto induzidas por drogas; cânceres; arritmias cardíacas; leucemias e episódios depressivos
6.	Em locais de armazenamento ou de beneficiamento em que haja livre desprendimento de poeiras de cereais e de vegetais	Exposição a poeiras e seus contaminantes	Bissinoses; asma; bronquite; rinite alérgica; enfiema; pneumonia e irritação das vias aéreas superiores
7.	Em estábulos, cavalariças, currais, estrebarias ou pocilgas, sem condições adequadas de higienização	Acidentes com animais e contato permanente com vírus, bactérias, parasitas, bacilos e fungos	Afecções músculo-esqueléticas (bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); contusões; tuberculose; carbúnculo; brucelose; leptospirose; tétano; psitacose; dengue; hepatites virais; dermatofitoses; candidíases; leishmanioses cutâneas e cutâneo-mucosas e blastomicoses
8.	No interior ou junto a silos de estocagem de forragem ou grãos com atmosferas tóxicas, explosivas ou com deficiência de oxigênio	Exposição a poeiras e seus contaminantes; queda de nível; explosões; baixa pressão parcial de oxigênio	Asfixia; dificuldade respiratória; asma ocupacional; pneumonia; bronquite; rinite; traumatismos; contusões e queimaduras
9.	Com sinalizador na aplicação aérea de produtos ou defensivos agrícolas	Exposição a substâncias químicas, tais como pesticidas e fertilizantes, absorvidos por via oral, cutânea e respiratória	Intoxicações exógenas agudas e crônicas; polineuropatias; dermatites; rinite; bronquite; leucemias; arritmia cardíaca; cânceres; leucemias; neurastenia e episódios depressivos.
10.	Na extração e corte de madeira	Acidentes com queda de árvores, serra de corte, máquinas e ofidismo	Afecções músculo-esqueléticas (bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); esmagamentos; amputações; lacerações; mutilações; contusões; fraturas; envenenamento e blastomicose
11.	Em manguezais e lamaçais	Exposição à umidade; cortes; perfurações; ofidismo, e contato com excrementos	Rinite; resfriados; bronquite; envenenamentos; intoxicações exógenas; dermatites; leptospirose; hepatites virais; dermatofitoses e candidíases

Atividade: PESCA

Item	Descrição dos Trabalhos	Prováveis Riscos Ocupacionais	Prováveis Repercussões à Saúde
12.	Na cata de iscas aquáticas	Trabalho noturno; exposição à radiação solar, umidade, frio e a animais carnívoros ou peçonhentos; afogamento	Transtorno do ciclo vigília-sono; queimaduras na pele; envelhecimento precoce; hipotermia; lesões; envenenamentos; perfuração da membrana do tímpano; perda da consciência; labirintite e otite média não supurativa e apnéia prolongada
13.	Na cata de mariscos	Exposição à radiação solar, chuva, frio; posturas inadequadas e movimentos repetitivos; acidentes com instrumentos perfuro-cortantes; horário flutuante, como as marés; águas profundas	Queimaduras na pele; envelhecimento precoce; câncer de pele; desidratação; doenças respiratórias; ceratoses actínicas; hipertemia; fadiga física; dores musculares nos membros e coluna vertebral; ferimentos; fadiga; distúrbios do sono; afogamento
14.	Que exijam mergulho, com ou sem equipamento	Apnéia prolongada e aumento do nitrogênio circulante	Afogamento; perfuração da membrana do tímpano; perda de consciência; barotrauma; embolia gasosa; síndrome de Raynaud; acrocianose; otite barotraumática; sinusite barotraumática; labirintite e otite média não supurativa
15.	Em condições hiperbáricas	Exposição a condições hiperbáricas, sem períodos de compressão e descompressão	Morte; perda da consciência; perfuração da membrana do tímpano; intoxicação por gases (oxigênio ou nitrogênio); barotrauma; embolia gasosa; síndrome de Raynaud; acrocianose; otite barotraumática; sinusite barotraumática; labirintite; otite média não supurativa; osteonecrose asséptica e mal dos caixões (doença descompressiva)

Atividade: INDÚSTRIA EXTRATIVA

Item	Descrição dos Trabalhos	Prováveis Riscos Ocupacionais	Prováveis Repercussões à Saúde
16.	Em cantarias e no preparo de cascalho	Esforço físico; posturas viciosas; acidentes com instrumentos perfuro-cortantes; exposição a poeiras minerais, inclusive sílica	Afecções músculo-esqueléticas (bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); DORT/LER;

Item	Descrição dos Trabalhos	Prováveis Riscos Ocupacionais	Prováveis Repercussões à Saúde
			ferimentos e mutilações; rinite; asma; pneumoconioses; tuberculose
17.	De extração de pedras, areia e argila (retirada, corte e separação de pedras; uso de instrumentos contuso-cortantes, transporte e arrumação de pedras)	Exposição à radiação solar, chuva; exposição à sílica; levantamento e transporte de peso excessivo; posturas inadequadas e movimentos repetitivos; acidentes com instrumentos perfuro-cortantes; condições sanitárias precárias; corpos estranhos	Queimaduras na pele; envelhecimento precoce; câncer de pele; desidratação; doenças respiratórias; hipertermia; fadiga física; dores musculares nos membros e coluna vertebral; lesões e deformidades osteomusculares; comprometimento do desenvolvimento psicomotor; ferimentos; mutilações; parasitoses múltiplas e gastroenterites; ferimentos nos olhos (córnea e esclera)
18.	De extração de mármore, granitos, pedras preciosas, semipreciosas e outros minerais	Levantamento e transporte de peso excessivo; acidentes com instrumentos contundentes e perfuro-cortantes; exposição a poeiras inorgânicas; acidentes com eletricidade e explosivos; gases asfixiantes	Fadiga física; afecções músculo-esqueléticas (bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); esmagamentos; traumatismos; ferimentos; mutilações; queimaduras; silicose; bronquite; bronquiolite; rinite; tuberculose; asma ocupacional; enfisema; fibrose pulmonar; choque elétrico; queimaduras e mutilações; asfixia
19.	Em escavações, subterrâneos, pedreiras, garimpos, minas em subsolo e a céu aberto	Esforços físicos intensos; soterramento; exposição a poeiras inorgânicas e a metais pesados;	Afecções músculo-esqueléticas (bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); asfixia; anóxia; hipóxia; esmagamentos; queimaduras; fraturas; silicoses; tuberculose; asma ocupacional; bronquites; enfisema pulmonar; cânceres; lesões oculares; contusões; ferimentos; alterações mentais; fadiga e estresse
20.	Em locais onde haja livre desprendimento de poeiras minerais	Exposição a poeiras inorgânicas	Pneumoconioses associadas com tuberculose; asma ocupacional; rinite; silicose; bronquite e bronquiolite
21.	Em salinas	Esforços físicos intensos; levantamento e transporte manual de peso; movimentos repetitivos; exposição, sem proteção adequada, à radiação solar, chuva e frio	Fadiga física; stress; afecções músculo-esqueléticas (bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); DORT/LER; intermações; queimaduras na pele; envelhecimento precoce; câncer de pele;

Item	Descrição dos Trabalhos	Prováveis Riscos Ocupacionais	Prováveis Repercussões à Saúde
			desidratação; doenças respiratórias; ceratoses actínicas

Atividade: INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO

Item	Descrição dos Trabalhos	Prováveis Riscos Ocupacionais	Prováveis Repercussões à Saúde
22.	De lixa nas fábricas de chapéu ou feltro	Acidentes com máquinas e instrumentos perigosos; exposição à poeira	Ferimentos; lacerações; mutilações; asma e bronquite
23.	De jateamento em geral, exceto em processos enclausurados	Exposição à poeira mineral	Silicose; asma; bronquite; bronquiolite; stress e alterações mentais
24.	De douração, prateação, niquelação, galvanoplastia, anodização de alumínio, banhos metálicos ou com desprendimento de fumos metálicos	Exposição a fumos metálicos (cádmio, alumínio, níquel, cromo, etc), névoas, vapores e soluções ácidas e cáusticas; exposição a altas temperaturas; umidade	Intoxicações agudas e crônicas; asma ocupacional; rinite; faringite; sinusite; bronquite; pneumonia; edema pulmonar; estomatite ulcerativa crônica; dermatite de contato; neoplasia maligna dos brônquios e pulmões; ulceração ou necrose do septo nasal; queimaduras
25.	Na operação industrial de reciclagem de papel, plástico e metal	Exposição a riscos biológicos (bactérias, vírus, fungos e parasitas), como contaminantes do material a ser reciclado, geralmente advindo de coleta de lixo	Dermatoses ocupacionais; dermatites de contato; asma; bronquite; viroses; parasitoses; cânceres
26.	No preparo de plumas e crinas	Exposição ao mercúrio e querosene, além de poeira orgânica	Transtornos da personalidade e de comportamento; episódios depressivos; neurastenia; ataxia cerebelosa; encefalopatia; transtorno extrapiramidal do movimento; gengivite crônica; estomatite ulcerativa e arritmias cardíacas
27.	Na industrialização do fumo	Exposição à nicotina	Intoxicações exógenas; tonturas e vômitos
28.	Na industrialização de cana de açúcar	Exposição a poeiras orgânicas	Bagaçose; asma; bronquite e pneumonite
29.	Em fundições em geral	Exposição a poeiras inorgânicas, a fumos metálicos (ferro, bronze, alumínio, chumbo, manganês e outros); exposição a altas temperaturas; esforços físicos intensos;	Intoxicações; siderose; saturnismo; beriliose; estanhose; bronquite crônica; bronquite asmática; bronquite obstrutiva; sinusite; cânceres; ulceração ou necrose do septo nasal; desidratação e intermação; afecções músculo-esqueléticas (bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites)

30.	Em tecelagem	Exposição à poeira de fios e fibras mistas e sintéticas; exposição a corantes; postura inadequadas e esforços repetitivos	Bissinose; bronquite crônica; bronquite asmática; bronquite obstrutiva; sinusite; fadiga física; DORT/LER
31.	No beneficiamento de mármore, granitos, pedras preciosas, semipreciosas e outros bens minerais	Esforços físicos intensos; acidentes com máquinas perigosas e instrumentos perfuro-cortantes; exposição a poeiras inorgânicas; acidentes com eletricidade	Afecções músculo-esqueléticas (bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); traumatismos; ferimentos; mutilações; silicose; bronquite; bronquiolite; rinite; tuberculose; asma ocupacional; enfisema; fibrose pulmonar; choque elétrico
32.	Na produção de carvão vegetal	Exposição à radiação solar, chuva; contato com amianto; picadas de insetos e animais peçonhentos; levantamento e transporte de peso excessivo; posturas inadequadas e movimentos repetitivos; acidentes com instrumentos perfuro-cortantes; queda de toras; exposição à vibração, explosões e desabamentos; combustão espontânea do carvão; monotonia; estresse da tensão da vigília do forno; fumaça contendo subprodutos da pirólise e combustão incompleta: ácido pirolenhoso, alcatrão, metanol, acetona, acetato, monóxido de carbono, dióxido de carbono e metano	Queimaduras na pele; envelhecimento precoce; câncer de pele; desidratação; doenças respiratórias; hipertemia; reações na pele ou generalizadas; fadiga física; dores musculares nos membros e coluna vertebral; lesões e deformidades osteomusculares; comprometimento do desenvolvimento psicomotor; DORT/LER; ferimentos; mutilações; traumatismos; lesões osteomusculares; síndromes vasculares; queimaduras; sofrimento psíquico; intoxicações agudas e crônicas
33.	Em contato com resíduos de animais deteriorados, glândulas, vísceras, sangue, ossos, couros, pêlos ou dejetos de animais	Exposição a vírus, bactérias, bacilos, fungos e parasitas	Tuberculose; carbúnculo; brucelose; hepatites virais; tétano; psitacose; ornitose; dermatoses ocupacionais e dermatites de contato
34.	Na produção, processamento e manuseio de explosivos, inflamáveis líquidos, gasosos ou liquefeitos	Exposição a vapores e gases tóxicos; risco de incêndios e explosões	Queimaduras; intoxicações; rinite; asma ocupacional; dermatoses ocupacionais e dermatites de contato
35.	Na fabricação de fogos de artifícios	Exposição a incêndios, explosões, corantes de chamas (cloreto de potássio, antimônio trissulfeto) e poeiras	Queimaduras; intoxicações; enfisema crônico e difuso; bronquite e asma ocupacional

36.	De direção e operação de máquinas e equipamentos elétricos de grande porte	Esforços físicos intensos e acidentes com sistemas; circuitos e condutores de energia elétrica	Afecções músculo-esqueléticas(bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); mutilações; esmagamentos; fraturas; queimaduras; perda temporária da consciência; carbonização; parada cárdio-respiratória
37.	Em curtumes, industrialização de couros e fabricação de peles e peliças	Esforços físicos intensos; exposição a corantes, alvejantes, álcalis, desengordurantes, ácidos, alumínio, branqueadores, vírus, bactérias, bacilos, fungos e calor	Afecções músculo-esquelética(bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); tuberculose; carbúnculo; brucelose; antrax; cânceres; rinite crônica; conjuntivite; pneumonite; dermatites de contato; dermatose ocupacional e queimaduras
38.	Em matadouros ou abatedouros em geral	Esforços físicos intensos; riscos de acidentes com animais e ferramentas pérfuro-cortantes e exposição a agentes biológicos	Afecções músculo-esqueléticas(bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); contusões; ferimentos; tuberculose; carbúnculo; brucelose e psitacose; antrax
39.	Em processamento ou empacotamento mecanizado de carnes	Acidentes com máquinas, ferramentas e instrumentos pérfuro-cortantes; esforços repetitivos e riscos biológicos	Afecções músculo-esqueléticas(bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); contusão; amputação; corte; DORT/LER; tuberculose; carbúnculo; brucelose; psitacose
40.	Na fabricação de farinha de mandioca	Esforços físicos intensos; acidentes com instrumentos pérfuro-cortantes; posições inadequadas; movimentos repetitivos; altas temperaturas e poeiras	Afecções músculo-esqueléticas(bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); contusão; amputações; cortes; queimaduras; DORT/LER; cifose; escoliose; afecções respiratórias e dermatoses ocupacionais
41.	Em indústrias cerâmicas	Levantamento e transporte de peso; posturas inadequadas e movimentos repetitivos; exposição ao calor e à umidade; exposição à poeira; acidentes com máquinas e quedas	Fadiga física; dores musculares nos membros e coluna vertebral; lesões e deformidades osteomusculares; comprometimento do desenvolvimento psicomotor; desidratação; intermação; doenças respiratórias, com risco de silicose; fraturas; mutilações; choques elétricos

42.	Em olarias nas áreas de fornos ou com exposição à umidade excessiva	Levantamento e transporte de peso; posturas inadequadas e movimentos repetitivos; exposição ao calor e à umidade; exposição à poeira; acidentes com máquinas e quedas	Fadiga física; dores musculares nos membros e coluna vertebral; lesões e deformidades osteomusculares; comprometimento do desenvolvimento psicomotor; desidratação; intermação; doenças respiratórias, com risco de silicose; fraturas; mutilações; choques elétricos
43.	Na fabricação de botões e outros artefatos de nácar, chifre ou osso	Acidentes com máquinas e ferramentas perfuro-cortantes; esforços repetitivos e vibrações, poeiras e ruídos	Contusões; perfurações; cortes; dorsalgia; cervicalgia; síndrome cervicobraquial; tendinites; bursites; DORT/LER; alterações temporária do limiar auditivo; hipoacusia e perda da audição
44.	Na fabricação de cimento ou cal	Esforços físicos intensos; exposição a poeiras (sílica); altas temperaturas; efeitos abrasivos sobre a pele	Afecções músculo-esqueléticas(bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); silicose; asma ocupacional; bronquite; dermatites; dermatoses ocupacionais; intermação; ferimentos; mutilações; fadiga e estresse
45.	Na fabricação de colchões	Exposição a solventes orgânicos, pigmentos de chumbo, cádmio e manganês e poeiras	Encefalopatias tóxicas agudas e crônicas; hipertensão arterial; arritmias cardíacas; insuficiência renal; hipotireoidismo; anemias; dermatoses ocupacionais e irritação da pele e mucosas
46.	Na fabricação de cortiças, cristais, esmaltes, estopas, gesso, louças, vidros ou vernizes	Esforços físicos intensos; exposição a poeiras (sílica), metais pesados, altas temperaturas, corantes e pigmentos metálicos (chumbo, cromo e outros) e calor	Afecções músculo-esqueléticas(bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); queimaduras; catarata; silicose; asma ocupacional; bronquite; enfisema; intoxicação; dermatoses ocupacionais; intermação

47.	Na fabricação de porcelanas	Exposição a poeiras minerais e ao calor; posições inadequadas	Pneumoconioses e dermatites; fadiga física e intermação; afecções músculo-esqueléticas(bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); DORT/LER
48.	Na fabricação de artefatos de borracha	Esforços físicos intensos; exposição a produtos químicos, antioxidantes, plastificantes, dentre outros, e ao calor	Afecções músculo-esqueléticas(bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); câncer de bexiga e pulmão; asma ocupacional; bronquite; enfisema; intoxicação; dermatoses ocupacionais; intermação e intoxicações; queimaduras
49.	Em destilarias de álcool	Exposição a vapores de etanol, metanol e outros riscos químicos; risco de incêndios e explosões	Cânceres; dermatoses ocupacionais; dermatites de contato; intermação; asma ocupacional; bronquites; queimaduras
50.	Na fabricação de bebidas alcoólicas	Exposição a vapores de etanol e a poeira de cereais; exposição a bebidas alcoólicas, ao calor, à formação de atmosferas explosivas; incêndios e outros acidentes	Queimaduras; asfixia; tonturas; intoxicação; irritação das vias aéreas superiores; irritação da pele e mucosas; cefaléia e embriaguez
51.	No interior de resfriadores, casas de máquinas, ou junto de aquecedores, fornos ou alto-fornos	Exposição a temperaturas extremas, frio e calor	Frio; hipotermia com diminuição da capacidade física e mental; calor, hipertermia; fadiga; desidratação; desequilíbrio hidroeletrólítico e estresse
52.	Em serralherias	Exposição a poeiras metálicas tóxicas, (chumbo, arsênico cádmio), monóxido de carbono, estilhaços de metal, calor, e acidentes com máquinas e equipamentos	Neoplasia maligna dos brônquios e pulmões; bronquite; pneumonite; edema pulmonar agudo; enfisema intersticial; queimaduras; cortes; amputações; traumatismos; conjuntivite; catarata e intoxicações
53.	Em indústrias de móveis	Esforços físicos intensos; exposição à poeira de madeiras, solventes orgânicos, tintas e vernizes; riscos de acidentes com máquinas, serras e ferramentas perigosas	Afecções músculo-esqueléticas(bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); neoplasia maligna dos brônquios e pulmões; bronquite; pneumonite; edema pulmonar agudo;

			enfisema intersticial; asma ocupacional; cortes; amputações; traumatismos; dermatose ocupacional; anemias; conjuntivite
54.	No beneficiamento de madeira	Esforços físicos intensos; exposição à poeira de madeiras; risco de acidentes com máquinas, serras, equipamentos e ferramentas perigosas	Afecções músculo-esqueléticas(bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); asma ocupacional; bronquite; pneumonite; edema pulmonar agudo; enfisema intersticial; asma ocupacional; dermatose ocupacional; esmagamentos; ferimentos; amputações; mutilações; fadiga; stress e DORT/LER
55.	Com exposição a vibrações localizadas ou de corpo inteiro	Vibrações localizadas ou generalizadas	Síndrome cervicobraquial; dor articular; moléstia de Dupuytren; capsulite adesiva do ombro; bursites; epicondilite lateral; osteocondrose do adulto; doença de Kohler; hérnia de disco; artroses e aumento da pressão arterial
56.	De desmonte ou demolição de navios e embarcações em geral	Esforços físicos intensos; exposição a fumos metálicos (ferro, bronze, alumínio, chumbo e outros); uso de ferramentas pesadas; altas temperaturas	Afecções músculo-esqueléticas(bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); asfixia; perda da consciência; fibrilação ventricular; queimaduras; fraturas; contusões; intermação; perfuração da membrana do tímpano

Atividade: PRODUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ELETRICIDADE, GÁS E ÁGUA

Item	Descrição dos Trabalhos	Prováveis Riscos Ocupacionais	Prováveis Repercussões à Saúde
57.	Em sistemas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica	Exposição à energia de alta tensão; choque elétrico e queda de nível.	Eletrochoque; fibrilação ventricular; parada cardíaco-respiratória; traumatismos; escoriações fraturas

Atividade: CONSTRUÇÃO

Item	Descrição dos Trabalhos	Prováveis Riscos Ocupacionais	Prováveis Repercussões à Saúde
58.	Construção civil e pesada, incluindo construção, restauração, reforma e demolição	Esforços físicos intensos; risco de acidentes por queda de nível, com máquinas, equipamentos e ferramentas; exposição à poeira de tintas, cimento, pigmentos metálicos e solventes; posições inadequadas; calor; vibrações e movimentos repetitivos	Afeções músculo-esqueléticas(bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); mutilações; fraturas; esmagamentos; traumatismos; afeções respiratórias; dermatites de contato; intermação; síndrome cervicobraquial; dores articulares; intoxicações; polineuropatia periférica; doenças do sistema hematopoiético; leucocitose; episódios depressivos; neurastenia; dermatoses ocupacionais; DORT/LER; cortes; contusões; traumatismos

Atividade: COMÉRCIO (REPARAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES OBJETOS PESSOAIS E DOMÉSTICOS)

Item	Descrição dos Trabalhos	Prováveis Riscos Ocupacionais	Prováveis Repercussões à Saúde
59.	Em borracharias ou locais onde sejam feitos recapeamento ou recauchutagem de pneus	Esforços físicos intensos; exposição a produtos químicos, antioxidantes, plastificantes, entre outros, e calor	Afeções músculo-esqueléticas(bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); queimaduras; câncer de bexiga e pulmão; asma ocupacional; bronquite; enfisema; intoxicação; dermatoses ocupacionais; intermação e intoxicações

Atividade: TRANSPORTE E ARMAZENAGEM

Item	Descrição dos Trabalhos	Prováveis Riscos Ocupacionais	Prováveis Repercussões à Saúde
60.	No transporte e armazenagem de álcool, explosivos, inflamáveis líquidos, gasosos e liquefeitos	Exposição a vapores tóxicos; risco de incêndio e explosões	Intoxicações; queimaduras; rinite e dermatites de contato

61.	Em porão ou convés de navio	Esforços físicos intensos; risco de queda de nível; isolamento, calor e outros riscos inerentes às cargas transportadas	Afecções músculo-esqueléticas(bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); lesões; fraturas; contusões; traumatismos; fobia e transtorno do ciclo vigília-sono
62.	Em transporte de pessoas ou animais de pequeno porte	Acidentes de trânsito	Ferimentos; contusões; fraturas; traumatismos e mutilações

Atividade: SAÚDE E SERVIÇOS SOCIAIS

Item	Descrição dos Trabalhos	Prováveis Riscos Ocupacionais	Prováveis Repercussões à Saúde
63.	No manuseio ou aplicação de produtos químicos, incluindo limpeza de equipamentos, descontaminação, disposição e retorno de recipientes vazios	Exposição a quimioterápicos e outras substâncias químicas de uso terapêutico	Intoxicações agudas e crônicas; polineuropatia; dermatites de contato; dermatite alérgica; osteomalácia do adulto induzida por drogas; cânceres; arritmia cardíaca; leucemias; neurastenia e episódios depressivos
64.	Em contato com animais portadores de doenças infecto-contagiosas e em postos de vacinação de animais	Exposição a vírus, bactérias, parasitas e bacilos	Tuberculose; carbúnculo; brucelose; psitacose; raiva; asma; rinite; conjuntivite; pneumonia; dermatite de contato e dermatose ocupacional
65.	Em hospitais, serviços de emergência, enfermarias, ambulatórios, postos de vacinação e outros estabelecimentos destinados ao cuidado da saúde humana, em que se tenha contato direto com os pacientes ou se manuseie objetos de uso dos pacientes não previamente esterilizados	Exposição a vírus, bactérias, parasitas e bacilos; stress psíquico e sofrimento; acidentes com material biológico	Tuberculose; AIDS; hepatite; meningite; carbúnculo; toxoplasmose; viroses, parasitoses; zoonose; pneumonias; candidíases; dermatoses; episódios depressivos e sofrimento mental
66.	Em laboratórios destinados ao preparo de soro, de vacinas e de outros produtos similares	Exposição a vírus, bactérias, parasitas, bacilos e contato com animais de laboratório	Envenenamentos; cortes; lacerações; hepatite; AIDS; tuberculose; carbúnculo; brucelose; psitacose; raiva; asma; rinite crônica; conjuntivite; zoonoses; ansiedade e sofrimento mental

Atividade: SERVIÇOS COLETIVOS, SOCIAIS, PESSOAIS E OUTROS

Item	Descrição dos Trabalhos	Prováveis Riscos Ocupacionais	Prováveis Repercussões à Saúde
67.	Em lavanderias industriais	Exposição a solventes, cloro, sabões, detergentes, calor e movimentos repetitivos	Polineurites; dermatoses ocupacionais; blefarites; conjuntivites; intermação; fadiga e queimaduras
68.	Em tinturarias e estamparias	Exposição a solventes, corantes, pigmentos metálicos, calor e umidade	Hipotireoidismo; anemias; polineuropatias; encefalopatias; hipertensão arterial; arritmia cardíaca; insuficiência renal; infertilidade masculina; queimaduras; intermação e depressão do Sistema Nervoso Central.
69.	Em esgotos	Esforços físicos intensos; exposição a produtos químicos utilizados nos processos de tratamento de esgoto, tais como cloro, ozônio, sulfeto de hidrogênio e outros; riscos biológicos; espaços confinados e riscos de explosões	Afecções músculo-esqueléticas(bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); escolioses; disfunção olfativa; alcoolismo; asma; bronquite; lesões oculares; dermatites; dermatoses; asfixia; salmoneloses; leptospirose e disfunções olfativas
70.	Na coleta, seleção e beneficiamento de lixo	Esforços físicos intensos; exposição aos riscos físicos, químicos e biológicos; exposição a poeiras tóxicas, calor; movimentos repetitivos; posições antiergonômicas	Afecções músculo-esqueléticas(bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); ferimentos; lacerações; intermações; resfriados; DORT/LER; deformidades da coluna vertebral; infecções respiratórias; piodermites; desidratação; dermatoses ocupacionais; dermatites de contato; alcoolismo e disfunções olfativas
71.	Em cemitérios	Esforços físicos intensos; calor; riscos biológicos (bactérias, fungos, ratos e outros animais, inclusive peçonhentos); risco de acidentes e estresse psíquico	Afecções músculo-esqueléticas(bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); ferimentos; contusões; dermatoses ocupacionais;

Item	Descrição dos Trabalhos	Prováveis Riscos Ocupacionais	Prováveis Repercussões à Saúde
			ansiedade; alcoolismo; desidratação; câncer de pele; neurose profissional e ansiedade
72.	Em serviços externos, que impliquem em manuseio e porte de valores que coloquem em risco a sua segurança (Office-boys, mensageiros, contínuos)	Acidentes de trânsito e exposição à violência	Traumatismos; ferimentos; ansiedade e estresse
73.	Em ruas e outros logradouros públicos (comércio ambulante, guardador de carros, guardas mirins, guias turísticos, transporte de pessoas ou animais, entre outros)	Exposição à violência, drogas, assédio sexual e tráfico de pessoas; exposição à radiação solar, chuva e frio; acidentes de trânsito; atropelamento	Ferimentos e comprometimento do desenvolvimento afetivo; dependência química; doenças sexualmente transmissíveis; atividade sexual precoce; gravidez indesejada; queimaduras na pele; envelhecimento precoce; câncer de pele; desidratação; doenças respiratórias; hipertemia; traumatismos; ferimentos
74.	Em artesanato	Levantamento e transporte de peso; manutenção de posturas inadequadas; movimentos repetitivos; acidentes com instrumentos perfuro-cortantes; corpos estranhos; jornadas excessivas	Fadiga física; dores musculares nos membros e coluna vertebral; lesões e deformidades osteomusculares; comprometimento do desenvolvimento psicomotor; DORT/LER; ferimentos; mutilações; ferimentos nos olhos; fadiga; estresse; distúrbios do sono
75.	De cuidado e vigilância de crianças, de pessoas idosas ou doentes	Esforços físicos intensos; violência física, psicológica e abuso sexual; longas jornadas; trabalho noturno; isolamento; posições antiergonômicas; exposição a riscos biológicos.	Afecções músculo-esqueléticas (bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); DORT/LER; ansiedade; alterações na vida familiar; síndrome do esgotamento profissional; neurose profissional; fadiga física; transtornos do ciclo vigília-sono; depressão e doenças transmissíveis.

Atividade: SERVIÇO DOMÉSTICO

Item	Descrição dos Trabalhos	Prováveis Riscos Ocupacionais	Prováveis Repercussões à Saúde
76.	Domésticos	Esforços físicos intensos; isolamento; abuso físico, psicológico e sexual; longas jornadas de trabalho; trabalho noturno; calor; exposição ao fogo, posições anti-ergonômicas e movimentos repetitivos; tracionamento da coluna vertebral; sobrecarga muscular e queda de nível	Afecções músculo-esqueléticas (bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); contusões; fraturas; ferimentos; queimaduras; ansiedade; alterações na vida familiar; transtornos do ciclo vigília-sono; DORT/LER; deformidades da coluna vertebral (lombalgias, lombociatalgias, escolioses, cifoses, lordoses); síndrome do esgotamento profissional e neurose profissional; traumatismos; tonturas e fobias

Atividade: TODAS

Item	Descrição dos Trabalhos	Prováveis Riscos Ocupacionais	Prováveis Repercussões à Saúde
77.	De manutenção, limpeza, lavagem ou lubrificação de veículos, tratores, motores, componentes, máquinas ou equipamentos, em que se utilizem solventes orgânicos ou inorgânicos, óleo diesel, desengraxantes ácidos ou básicos ou outros produtos derivados de óleos minerais	Exposição a solventes orgânicos, neurotóxicos, desengraxantes, névoas ácidas e alcalinas	Dermatoses ocupacionais; encefalopatias; queimaduras; leucitoses; elaiconiose; episódios depressivos; tremores; transtornos da personalidade e neurastenia
78.	Com utilização de instrumentos ou ferramentas perfurocortantes, sem proteção adequada capaz de controlar o risco	Perfurações e cortes	Ferimentos e mutilações
79.	Em câmaras frigoríficas	Exposição a baixas temperaturas e a variações súbitas	Hipotermia; eritema pérmio; geladura (Frostbite) com necrose de tecidos; bronquite; rinite; pneumonias
80.	Com levantamento, transporte, carga ou descarga manual de pesos, quando realizados raramente, superiores a 20 quilos, para o gênero	Esforço físico intenso; tracionamento da coluna vertebral; sobrecarga muscular	Afecções músculo-esqueléticas (bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); lombalgias;

Item	Descrição dos Trabalhos	Prováveis Riscos Ocupacionais	Prováveis Repercussões à Saúde
	masculino e superiores a 15 quilos para o gênero feminino; e superiores a 11 quilos para o gênero masculino e superiores a 7 quilos para o gênero feminino, quando realizados freqüentemente		lombociatalgias; escolioses; cifoses; lordoses; maturação precoce das epífises
81.	Ao ar livre, sem proteção adequada contra exposição à radiação solar, chuva, frio	Exposição, sem proteção adequada, à radiação solar, chuva e frio	Intermações; queimaduras na pele; envelhecimento precoce; câncer de pele; desidratação; doenças respiratórias; ceratoses actínicas; hipertemia; dermatoses; dermatites; conjuntivite; queratite; pneumonite; fadiga; intermação
82.	Em alturas superiores a 2,0 (dois) metros	Queda de nível	Fraturas; contusões; traumatismos; tonturas; fobias
83.	Com exposição a ruído contínuo ou intermitente acima do nível previsto na legislação pertinente em vigor, ou a ruído de impacto	Exposição a níveis elevados de pressão sonora	Alteração temporária do limiar auditivo; hipoacusia; perda da audição; hipertensão arterial; ruptura traumática do tímpano; alterações emocionais; alterações mentais e estresse
84.	Com exposição ou manuseio de arsênico e seus compostos, asbestos, benzeno, carvão mineral, fósforo e seus compostos, hidrocarbonetos, outros compostos de carbono, metais pesados (cádmio, chumbo, cromo e mercúrio) e seus compostos, silicatos, ácido oxálico, nítrico, sulfúrico, bromídrico, fosfórico, pícrico, álcalis cáusticos ou substâncias nocivas à saúde conforme classificação da Organização Mundial da Saúde (OMS)	Exposição aos compostos químicos acima dos limites de tolerância	Neoplasia maligna dos brônquios e pulmões; angiosarcoma do fígado; polineuropatias; encefalopatias; neoplasia maligna do estômago, laringe e pleura; mesoteliomas; asbestoses; arritmia cardíaca; leucemias; síndromes mielodisplásicas; transtornos mentais; cor pulmonale; silicose e síndrome de Caplan
85.	Em espaços confinados	Isolamento; contato com poeiras, gases tóxicos e outros contaminantes	Transtorno do ciclo vigília-sono; rinite; bronquite; irritabilidade e estresse

Item	Descrição dos Trabalhos	Prováveis Riscos Ocupacionais	Prováveis Repercussões à Saúde
86.	De afiação de ferramentas e instrumentos metálicos em afiadora, rebolo ou esmeril, sem proteção coletiva contra partículas volantes	Acidentes com material cortante e com exposição a partículas metálicas cortantes desprendidas da afiadora	Ferimentos e mutilações
87.	De direção, operação, de veículos, máquinas ou equipamentos, quando motorizados e em movimento (máquinas de laminação, forja e de corte de metais, máquinas de padaria, como misturadores e cilindros de massa, máquinas de fatiar, máquinas em trabalhos com madeira, serras circulares, serras de fita e guilhotinas, esmeris, moinhos, cortadores e misturadores, equipamentos em fábricas de papel, guindastes ou outros similares)	Esforços físicos; acidentes com ferramentas e com sistemas condutores de energia elétrica	Afecções músculo-esqueléticas(bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); mutilações; esmagamentos; fraturas; queimaduras e parada cardíaco-respiratória
88.	Com exposição a radiações ionizante e não-ionizantes (microondas, ultravioleta ou laser)	Exposição a radiações não-ionizante e ionizante (raios X, gama, alfa e beta) em processos industriais, terapêuticos ou propedêuticos (em saúde humana ou animal) ou em prospecção; processamento, estocagem e transporte de materiais radioativos	Carcinomas baso-celular e espino-celular; neoplasia maligna da cavidade nasal, brônquios, pulmões, ossos e cartilagens articulares; sarcomas ósseos; leucemias; síndrome mielodisplásicas; anemia aplástica; hemorragias; agranulocitose; polineuropatia; blefarite; conjuntivite; catarata; gastroenterite; afecções da pele e do tecido conjuntivo relacionadas com a radiação, osteonecrose e infertilidade masculina
89.	De manutenção e reparo de máquinas e equipamentos elétricos, quando energizados	Esforços físicos intensos; exposição a acidentes com sistemas, circuitos e condutores de energia elétrica e acidentes com equipamentos e ferramentas contuso-cortantes	Afecções músculo-esqueléticas(bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); mutilações; esmagamentos; fraturas; queimaduras; perda temporária da consciência; carbonização; parada cardíaco-respiratória

II. TRABALHOS PREJUDICIAIS À MORALIDADE

Item	Descrição dos Trabalhos
1.	Aqueles prestados de qualquer modo em prostíbulos, boates, bares, cabarés, danceterias, casas de massagem, saunas, motéis, salas ou lugares de espetáculos obscenos, salas de jogos de azar e estabelecimentos análogos
2.	De produção, composição, distribuição, impressão ou comércio de objetos sexuais, livros, revistas, fitas de vídeo ou cinema e cds pornográficos, de escritos, cartazes, desenhos, gravuras, pinturas, emblemas, imagens e quaisquer outros objetos pornográficos que possam prejudicar a formação moral
3.	De venda, a varejo, de bebidas alcoólicas
4.	Com exposição a abusos físicos, psicológicos ou sexuais.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm Acesso em 09/04/2014

ANEXO 7

DECRETO N° 4.951/05

POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 1657/2001 Y SE APRUEBA EL LISTADO DE TRABAJOS INFANTIL PELIGROSOS

Asunción, 22 de marzo de 2005

VISTO: La Ley N° 1657 del 10 de enero de 2001, por el cual la República del Paraguay ratifica el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT, referente a las peores formas del Trabajo Infantil y el compromiso del Estado de tutelar la salud moral y física de los menores y adolescentes en materia laboral; y

CONSIDERANDO:

Que, la Ley N° 1657/01, establece la obligación del Estado de "determinar los trabajos que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños, niñas y adolescentes" - Artículo 3°, Inciso d).

Que los tipos de trabajo a que se refiere el Artículo 3°, Inciso d), del Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, deberán ser determinados por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Que la Comisión Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y protección del trabajo de los adolescentes CONAETI; creada por Decreto N°18835/2002; ha presentado la lista de actividades consideradas como trabajo infantil peligroso, tarea elaborada en base a una amplia consulta que involucró a trabajadores, empresarios, profesionales de la salud y especialistas de la Organización Panamericana de la Salud-OPS; así como a actores comunitarios a nivel nacional, generando un gran potencial de su aplicación efectiva.

Que la adopción de este listado está de acuerdo a la política y al Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la protección del trabajo de los adolescentes, aprobado por Decreto N° 2645 del 8 de junio de 2004.

POR TANTO, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales,

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

DECRETA:

Artículo 1°.- Reglaméntase la Ley N° 1657/2001 y en consecuencia, apruebase el listado de actividades consideradas trabajo infantil peligroso, elaborado en forma conjunta por el Gobierno Nacional y las organizaciones empresariales, sindicales y la sociedad civil.

Artículo 2°.- En virtud del artículo anterior se considera trabajo infantil peligroso:

1. Los trabajos de vigilancia pública y privada que ponen en riesgo la propia vida y seguridad del adolescente.
2. Trabajo en la vía pública y trabajo ambulante que genera riesgo de accidentes de tránsito, problemas respiratorios, neurológicos y de piel debido a la contaminación ambiental y a la radiación solar; riesgo de abuso psicológico y sexual, fatiga, trastornos psicosomáticos, baja autoestima, dificultades de socialización, comportamiento agresivo y antisocial, depresión, drogadicción, embarazo precoz y otros.
3. Labores de cuidado de personas y enfermos, que ponen en riesgo su salud, seguridad y moralidad.
4. Trabajos que impliquen traslado de dinero y de otros bienes.
5. Actividades que impliquen la exposición a polvos, humos, vapores y gases tóxicos, y al contacto con productos, sustancias y objetos de carácter tóxico, combustibles, carburante, inflamable, radiactivo, infeccioso, irritante o corrosivo.
6. Trabajos con agroquímicos: manipulación, transporte, venta, aplicación y disposición de desechos.
7. Recolección de desechos y materiales reciclables.
8. Trabajos de fabricación, manipulación y venta de sustancias u objetos explosivos y pirotécnicos, que producen riesgo de muerte, quemaduras, amputaciones y otros traumatismos.
9. Trabajos insalubres.
10. Trabajos de explotación de minas, canteras, trabajos subterráneos y en excavaciones.
11. Trabajos con exposición a temperaturas extremas de frío y calor.
12. Trabajos que requieran el uso de máquinas y herramientas manuales y mecánicas de naturaleza punzocortante, aplastante, atrapante y triturante.
13. Trabajos en ambientes con exposición a ruidos y vibraciones constantes, que producen síndrome de vibraciones manobrazo, y osteólisis del hueso semilunar.
14. Trabajos en producción, repartición y venta exclusiva de bebidas alcohólicas y de tabaco.
15. Trabajos que impliquen el traslado a otros países y el tránsito periódico de las fronteras nacionales.
16. Trabajos que se desarrollen en terrenos en cuya topografía existan zanjas, hoyos o huecos, canales, cauces de agua naturales o artificiales, terraplenes y precipicios o tengan derrumbamientos o deslizamientos de tierra.
17. Trabajos nocturno, comprendido éste entre las 19:00 horas y las 7:00 horas del día siguiente.
18. Trabajos que se desarrollan con ganado mayor.
19. Trabajos de modelaje con erotización de la imagen que acarrea peligros de hostigamiento psicológico, estimulación sexual temprana, y riesgo de abuso sexual.
20. Trabajos que impliquen el transporte manual de cargas pesadas, incluyendo su levantamiento y colocación.
21. Trabajos que se desarrollan en espacios confinados.
22. El trabajo infantil doméstico y el criadazgo.

23. Trabajos que generen daños a la salud por la postura ergonómica, el aislamiento y el apremio de tiempo.

24. Trabajos bajo el agua y trabajos que se desarrollen en medio fluvial, que generan riesgo de muerte por ahogamiento, lesiones por posturas ergonómicas inadecuadas y exposición al abuso psicológico y sexual.

25. Trabajos en alturas y especialmente aquellos que impliquen el uso de andamios, arnés y líneas de vida.

26. Trabajos con electricidad que impliquen el montaje, regulación y reparación de instalaciones eléctricas de alta tensión.

Artículo 3º.- Los trabajos mencionados en el artículo anterior quedan prohibidos para los menores de diez y ocho (18) años.

Artículo 4º.- Las autoridades competentes podrán autorizar el trabajo doméstico a partir de la edad de diez y seis (16) años, siempre que queden plenamente garantizadas la educación, salud, la seguridad y la moralidad de los adolescentes, y que estos hayan recibido instrucción o formación profesional adecuada y específica en la rama de actividad correspondiente.

Artículo 5º.- Las autoridades competentes deberán identificar y sancionar a los responsables del incumplimiento de las disposiciones sobre prohibición de trabajos infantil peligroso.

Artículo 6º.- El presente Decreto será refrendado por el Ministro de Justicia y Trabajo.

Artículo 7º.- Comuníquese, publíquese y dese al Registro Oficial.

El Presidente de la República
NICANOR DUARTE FRUTOS

Juan Dario Monges Espínola
Ministro de Justicia y Trabajo

GENTILEZA DE: ALIANZA CONSULTORES TRIBUTARIOS

Teléfono: +(595 21) 453-212

Copyright 2009 - www.leyes.com.py - Asunción, Paraguay

©2009 Morínigo & Asociados | Valois Rivarola 807 c/Washington

Telefax: (+595 21) 220 011 - 226 467 | email: info@morinigoyasociados.com|
Asunción-Paraguay

Disponível em:

<http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/75234/101442/F77398870/PRY75234.pdf>. Acesso em 09/04/2014