

Políticas globais e contextos locais: trabalho infantil no Brasil e no Paraguai

Marcia Guedes Vieira



EDITORA



UnB



Universidade de Brasília

Reitora
Vice-Reitor

Márcia Abrahão Moura
Enrique Huelva

EDITORA



UnB

Diretora

Germana Henriques Pereira

Conselho editorial

Germana Henriques Pereira
Fernando César Lima Leite
Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende
Carlos José Souza de Alvarenga
Estevão Chaves de Rezende Martins
Flávia Millena Biroli Tokarski
Izabela Costa Brochado
Jorge Madeira Nogueira
Maria Lidia Bueno Fernandes
Rafael Sanzio Araújo dos Anjos
Verônica Moreira Amado

Políticas globais e contextos locais: trabalho infantil no Brasil e no Paraguai

Marcia Guedes Vieira



EDITORA



UnB

Coordenadora de produção editorial
Projeto gráfico e capa

Equipe editorial

Luciana Lins Camello Galvão
Wladimir de Andrade Oliveira

© 2019 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:
Editora Universidade de Brasília
SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, edifício OK,
2º andar, CEP 70302-907, Brasília, DF
Telefone: (61) 3035-4200
Site: www.editora.unb.br
E-mail: contatoeditora@unb.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte
desta publicação poderá ser armazenada ou
reproduzida por qualquer meio sem a autorização
por escrito da Editora.

Coleção ICS – obra editada com o apoio do Instituto
de Ciências Sociais da Universidade de Brasília.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

V658

Vieira, Marcia Guedes.

Políticas globais e contextos locais : trabalho infantil no
Brasil e no Paraguai / Marcia Guedes Vieira. – Brasília :
Editora Universidade de Brasília, 2019.
291 p.

ISBN 978-85-230-0940-3 (ebook pdf)

1. Globalização. 2. Políticas públicas. 3. Trabalho infantil.
I. Título.

CDU 331-053.2

Dedico este livro

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, pelo incentivo constante.

Ao meu pai (*in memoriam*), que acreditou em mim.

AGRADECIMENTOS

Este livro é resultado da minha tese de doutorado em Ciências Sociais, defendida em abril de 2014, no Centro de Estudos e Pesquisas sobre as Américas – Ceppac, hoje Departamento de Estudos Latino Americanos (ELA).

Este trabalho só foi possível graças à contribuição de diversas pessoas e instituições. Agradeço à profa. dra. Simone, minha orientadora, aos membros da banca para obtenção do título de doutora: prof. dr. Benedito Rodrigues dos Santos, profa. dra. Cristina Yumie Aoki Inoue, prof. dr. Leonardo Cavalcanti e profa. dra. Rosangela Correa.

Sou grata à irmã Terezinha e à irmã Ilda, que me abriram as portas do Paraguai. Vocês tornaram tudo possível.

A todas e todos que disponibilizaram o seu tempo para as entrevistas no Brasil, obrigada pela atenção e carinho.

Meu agradecimento especial às pessoas que conheci no Paraguai. A sabedoria, o compromisso com a defesa dos direitos da criança e do adolescente e a generosidade de vocês me trouxeram lições valiosas.

Ao Departamento de Estudos Latino Americanos da Universidade de Brasília (ELA) pela grande oportunidade e pelo apoio que tornou possível minha pesquisa de campo.

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

Ao Instituto de Ciências Sociais (ICS) e à Editora UnB pela oportunidade de disponibilizar este trabalho à sociedade, para além dos limites da universidade.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Composição da economia paraguaia	106
Quadro 2 – Distribuição de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos por tipo de trabalho – ano 2004	118
Quadro 3 – Percentual de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos em trabalho infantil que apresentaram alguma lesão ou doença em decorrência do trabalho realizado	126
Quadro 4 – Crianças e adolescentes de 5 a 17 anos ocupados na semana de referência, segundo grupamentos ocupacionais do trabalho único ou principal – Brasil 2012	139
Quadro 5 – Crianças e adolescentes 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	140
Quadro 6 – Percentual de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade por condição de ocupação na semana de referência segundo cor/raça – Brasil 2012	141
Quadro 7 – Percentual de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade por condição de ocupação na semana de referência e gênero, segundo frequência à escola – Brasil 2012	142
Quadro 8 – Fatores que aumentam a probabilidade de trabalho infantil ..	144
Quadro 9 – Fatores que aumentam a probabilidade de não frequência escolar de pessoas de 5 a 15 anos	144

Quadro 10 – Notificação de acidente de trabalho grave – Sinan NET ST – frequência por idade detalhada segundo UF de notificação – 2007...	146
Quadro 11 – Quadro comparativo quanto às estratégias iniciais de implementação do Ipec no Brasil e no Paraguai, convenções e índice de trabalho infantil	193

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição percentual de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos por quintil de renda	111
Gráfico 2 – Percentual de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos que frequentam a escola segundo as características selecionadas – ano 2011...	123
Gráfico 3 - Regressão do número de crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos envolvidos no trabalho infantil	138
Gráfico 4 – Média de anos de estudo de adolescentes de 15 a 17 anos – Brasil 2009	143

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 Justiça 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 do Rio dos Sinos

SUMÁRIO

PREFÁCIO **16**

INTRODUÇÃO **19**

CAPÍTULO I

A relação global-local **35**

1.1 Globalização **39**

1.2 Governança Global **62**

1.3 Políticas Globais **80**

CAPÍTULO II

**Trabalho infantil no Brasil e no
Paraguai em perspectiva comparada** **93**

2.1 Paraguai – perfil nacional **98**

2.2 Brasil – perfil nacional **131**

CAPÍTULO III	
A implementação do Ipec no Brasil e no Paraguai	152
3.1 Primeiros passos da OIT na definição da idade mínima para o trabalho e a abolição do trabalho infantil	153
3.2 Criação do Ipec	164
3.3 Primeiros passos da implementação do Ipec no Paraguai	173
3.4 Primeiros passos da implementação do Ipec no Brasil	183
3.5 Considerações sobre as estratégias do Ipec no Brasil e no Paraguai	195
CAPÍTULO IV	
A percepção de uma política global pelos atores locais	201
4.1 Definindo os “campos”	211
4.2 Ressignificação do Ipec/OIT	217
CONCLUSÃO	261
REFERÊNCIAS	274

Os desafios da articulação de diferentes dimensões na pesquisa

As “[...] políticas globais não estão isentas de valores, nem ocupam espaços vazios”. Esta frase, do meu ponto de vista, é a principal justificativa para esse trabalho de fôlego de Marcia Guedes Vieira e da excelência da contribuição não só no campo das Ciências Sociais brasileiras, mas também para a compreensão da problemática que está presente hoje em todos os países do mundo: o trabalho infantil.

Todo tema complexo, como é o trabalho infantil, requer a conjugação de diferentes níveis de análise e a articulação de diversos campos do saber. Assim se apresentam os desafios de fazer pesquisa em diversas escalas, em múltiplas dimensões e com variedade de atores envolvidos. Dessa forma, a autora maneja com maestria a interdisciplinaridade não só na utilização das categorias conceituais, mas também na conjugação de diversas técnicas de pesquisa. Ela consegue correlacionar as escalas local/global, as dimensões sociais, culturais e políticas e os diferentes atores/gestores do processo. Esse desafio requer do pesquisador uma expertise especial para “olhar, ouvir e escrever” com a devida adequação acadêmica.

A análise da implementação de uma política global tão significativa como o Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (Ipec) da OIT nos dá uma perspectiva de temporalidade importante nos estudos atuais sobre o tema. O contexto local brasileiro está em franca

Prefácio

mudança. As ideias e ideais sobre o segmento infanto-juvenil presentes nos atuais discursos dos escalões da gestão pública dão indícios de formação de uma nova compreensão sobre o tema e um retorno a concepções já superadas por gestões anteriores. Dessa forma, este livro traz uma perspectiva sócio-histórica essencial não só para a academia, mas também para as concepções de futuras políticas públicas, a partir da reconstrução do processo de implementação do Ipec no Brasil e no Paraguai focada na percepção dos atores locais.

O contexto de globalização e de hegemonia do capitalismo neoliberal revigora os debates sobre esta problemática. Em um mundo globalizado, articular as diferentes escalas de análises – nacional e global – traz um desafio a mais para o pesquisador, porém absolutamente necessário. Sem estar atento às diversas dimensões que incidem sobre as problemáticas culturais e sociopolíticas de cada país, os estudos sobre políticas globais, principalmente no campo dos direitos humanos, não alcançariam as dinâmicas, as interações e as mútuas influências que permeiam as relações entre o local e o global. Além disso, a metodologia comparativa proposta neste livro avança ainda mais na busca de elucidações recíprocas e de reflexões mais densas e profundas.

As instâncias transnacionais ou até mesmo supranacionais multiplicam-se e os arranjos envolvendo relações de dominação e poder tornam-se mais sofisticados. Há uma geopolítica regional, global e mesmo interna que precisam ser consideradas quando se trata de aplicação de políticas geradas a partir de organizações internacionais, como é o caso da OIT. Por isto é acertada a afirmação da autora, transcrita anteriormente, de que não podemos fazer tábula rasa e tampouco acreditar numa suposta existência de um bem comum universal... seria positivista demais para o século XXI. Aplicar uma política global em contextos sociais, culturais e políticos locais traz obstáculos e dificuldades que são explorados de forma clara e bem

fundamentada pela autora. A escolha da percepção dos atores locais responsáveis pela implementação da política como foco da pesquisa permite que nuances venham à tona, muitas vezes invisibilizadas por meras análises utilitaristas ou avaliações de resultados de políticas públicas quantitativistas.

Captar a dinamicidade das relações sociais, das formações identitárias e das variações culturais requereu um olhar disciplinado e uma escolha teórica-metodológica bastante precisa. A busca pelas conexões entre os âmbitos locais e globais e a metodologia comparativa garantiu a articulação entre facetas diversas da problemática do trabalho infantil a fim de compreendê-la de forma mais concreta e realista dentro da dinâmica de sua aplicação, oferecendo um cabedal analítico importante para quem está envolvido no seu enfrentamento eficiente e não na mera replicação de um modelo exógeno.

Para além das paisagens áridas, desafiadoras e às vezes solitárias do trabalho interdisciplinar, comparativo e multidimensional, o livro traz uma leitura fluida, clara e coerente. Trata-se de uma reflexão acadêmica com a acuidade de uma pesquisadora compromissada com a defesa dos direitos humanos.

Simone Rodrigues Pinto
Universidade de Brasília, 2019

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.

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, este livro busca problematizar a discussão sobre a implementação¹ de políticas globais em diferentes contextos, por meio de 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) 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

¹ 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.

Introdução

movimentos sociais, no Brasil, de defesa dos direitos infantojuvenis 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 homogeneizam 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. Observou-se nesses processos se 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 da 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 1980 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. (CHAUI, 1991, p. 10).

Esse novo momento político e social teve grande impacto sobre as políticas públicas voltadas para a infância e a adolescência brasileiras, o 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 aos 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

Introdução

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).

Ao mesmo tempo, muitas organizações da sociedade civil 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 e não para crianças e adolescentes, conforme destacou Faleiros (1989, p.16), por ocasião do I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, em 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.

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 nº 8.069/90) 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. O tema do trabalho infantil passou a ser abordado como uma das principais violações dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes.

Essa perspectiva teve influência dos grandes debates e mobilizações transnacionais, formados por organizações não governamentais internacionais, movimento de trabalhadores internacional e organismos internacionais, que pautaram o tema na agenda mundial como uma das grandes questões sociais no mundo. O Tribunal Internacional Contra o Trabalho Infantil, no México, em 1996, e a Marcha Global Contra o Trabalho Infantil, de 1997, são alguns dos exemplos desse contexto.

A escolha da experiência do Paraguai considerou aspectos tais como:

- 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);

Introdução

- c) a existência de uma mobilização da sociedade civil a favor do trabalho infantil, como o movimento de *Niños y Adolescentes Trabajadores* (NAT²).

Assim 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 crianças à sociedade; a formação profissional, embora o alto nível de desemprego dos pais já revelasse as poucas oportunidades de trabalho; e 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 já dito. Organizações e educadores que atuavam na defesa e promoção dos direitos da criança no Paraguai chamavam a atenção para a violação dos direitos infantojuvenis. Por um lado, questionavam a visibilidade que a situação dos meninos e

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.

meninas trabalhadores de rua alcançava na década de 1980 e início da década de 1990, 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.

A sociedade [...] não precisa que nos preocupemos com as crianças da periferia, porque elas não nos incomodam tanto e não estão à vista. Há menos atenção e proteção social para ações direcionadas a elas. Por outro lado, a sociedade não quer que lidemos muito ativamente com crianças trabalhadoras ou pequenas trabalhadoras domésticas, porque elas são úteis, ninguém poderia fazer seu trabalho nas circunstâncias atuais; direta ou indiretamente, todos nos sentimos muito à vontade. Enquanto os meninos de rua chamam a atenção, incomodam, “desfiguram a cidade”, são visíveis e nos confrontam de maneira inevitável, no dia a dia [...] (GLAUSER, 1991, p. 143, tradução nossa).³

O Ipec iniciou sua aproximação ao Paraguai em 1996, período de grandes mobilizações sociais. Entretanto, embora o sistema político tenha

³ “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).

Introdução

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 cuja agenda priorizava 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.⁴

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. Dos 185⁵ países membros da OIT até 2013, 166 haviam adotado a Convenção 138 e 177 países ratificaram a Convenção 182.⁶ 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 nº 2.332/2003. 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

⁴ De acordo com análise do *Informe sobre los Derechos Humanos en Paraguay - Año 1996*, organizado por uma rede de organizações paraguaias, cujo conteúdo traz uma avaliação sobre a situação política no país.

⁵ Disponível em: http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/html/portugal_visita_guiada_01c_pt.htm. Acesso em: 15 nov. 2013.

⁶ Disponível em: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312283. Acesso em: 14 nov. 2013

emprego. 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.

Além disso, os países devem estruturar uma Comissão Nacional de Combate ao Trabalho Infantil – Conaeti, com composição quadripartite (trabalhadores, empregadores, governo e sociedade civil organizada) (VIEIRA, 2009).

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 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

Introdução

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 influência na 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 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 1990, como o Benefício de Prestação Continuada e a unificação de diferentes programas no Programa Bolsa Família,⁷ em 2004, que em 2009 já atendia cerca de 12,37 milhões de famílias (IPEA, 2010).

Não é objetivo deste livro avaliar os estados paraguaio e brasileiro e sua capacidade de implementação de políticas públicas, apenas caracterizar melhor as diferenças entre os dois países, a fim de problematizar a viabilidade de proposição de uma mesma política para contextos diferenciados. A partir daí surge uma pergunta: a proposição de uma política global para a interferência em uma dada questão social implicaria a padronização de ações e de resultados em diferentes contextos, a fim de alcançar determinado objetivo, em detrimento das especificidades culturais, sociais e políticas? Nesse sentido, a perspectiva de Bourdieu (2007, p. 34) orienta a transposição de uma ideia aparentemente óbvia, pois

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

⁷ “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. 4).

Introdução

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.

A comparação qualitativa permitiu, em certa medida, manter um olhar equidistante de Brasil e Paraguai, orientando uma aproximação das “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). 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 é possível 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”.

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. Nesse sentido, o caráter exploratório deste estudo buscou obter maior familiaridade com o tema em estudo 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).

Para a realização da pesquisa foi feita uma viagem ao Paraguai, a fim de encontrar e entrevistar atores locais. O mesmo percurso foi feito no Brasil, concentrando as entrevistas em Brasília. Este estudo preocupou-se 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, com o intuito de se aproximar o quanto possível do saber social desses atores e da ressignificação operada sobre o Ipec em cada realidade. A história contada a partir de diferentes contextos e percepções ajuda a compor um cenário da implementação de uma mesma política global em realidades locais diferentes.

A pesquisa permitiu identificar no conteúdo das falas dos diferentes atores ouvidos, 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.

Introdução

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 de 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.

Por fim, buscou-se 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 sobre a maneira como isso pode interferir nas políticas nacionais.

A relação global-local

A relação global-local apresenta inúmeras possibilidades de desdobramentos e consequências práticas. No caso da proposição 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 e 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 globalização, da governança global e de políticas globais.

De acordo com Marcondes (2009), 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 ideia 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. 7).

Não se trata, contudo, de uma oposição à discussão e/ou à 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) 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. Diversos 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 da década de 1970.

Na opinião de Amartya Sen (2002), 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 Inda e Rosaldo (2002), na discussão sobre a “articulação” entre global e local e da des/territorialização da cultura.

Para contextualizar ainda mais a complexidade das políticas globais será abordada a discussão sobre governança global, cuja ideia 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, como destaca O’Brien (2002), 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 são os 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 transnacionais¹ e o interesse da 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.

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.

¹ Relações transnacionais são consideradas por Risse-Kappen 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 [...]” (RISSE-KAPPEN, 1999, p. 3, tradução nossa). No original: “[...] *regular interactions across national boundaries when at least one actor is a non-state agent or does not operate on behalf of a national government or an intergovernmental organization* [...]” (RISSE-KAPPEN, 1999, p. 3).

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. 8-9).

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. 9).

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 caracteriza-se 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)

conseguiram explicar muito bem esse fenômeno, embora cada um a partir de seus pressupostos.

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 “pisar de olhos”(HARVEY, 1994, p. 103).

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 se 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 1970, 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, de acordo com Harvey (1994). O modelo fordista (iniciado em 1913) caracterizou-se 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).

Para o autor, 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 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.

Para Giddens, “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.

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” (GIDDENS, 1992, p. 22).

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. “São pessoas que pertencem a mais de um mundo, falam mais de uma língua (literal e metaforicamente), habitam mais de uma identidade [...]” (HALL *apud* INDA; ROSALDO, 2002, p. 19, tradução nossa).² 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 da 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

² “*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).

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) 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” (HARVEY, 1994, p. 265).

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 passa 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.

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 Internacionais,³ 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.

Contudo, 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.

³ “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 subseqüentemente difundidos e consolidados até que fossem tidos como inevitáveis”. (ADLER, 1999, p. 205).

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 o trabalho infantil.

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.

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 Antropologia 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.

A concepção de cultura de Inada e Rosaldo (2002) explica esse processo por estar 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 veem 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. O conceito de desterritorialização (des/territorialização) da cultura de Inda e Rosaldo (2002) auxilia na compreensão sobre como isso pode ocorrer. 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. “Em outras palavras, para os antropólogos, os fluxos culturais não apenas flutuam etereamente pelo globo, mas são sempre reinscritos (embora de forma parcial ou fugaz) em ambientes culturais específicos.” (INDA; ROSALDO, 2002, p. 11, tradução nossa).⁴ A cultura continua a ter uma existência territorializada, porém sem ser fixa e exclusiva.

Gostaríamos de capturar esse duplo movimento com o neologismo de / territorialização. A chave para o significado deste termo é a barra. Ela nos permite separar “de” da “territorialização”, chamando atenção para o fato de que a desterritorialização sempre contém territorialização dentro de si mesmo. Para nós, isso significa que a raiz da palavra sempre de certa forma desfaz a ação do prefixo, de tal forma que enquanto o “de” pode separar a cultura do lugar, a “territorialização” está sempre lá para puxá-la de volta de um jeito, ou outro. Portanto, não há desterritorialização sem alguma forma de reterritorialização. Não há desalojamento de significados cotidianos de suas amarras em localidades particulares sem a sua reinserção simultânea em ambientes novos. Você não pode

⁴ “*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*” (INDA; ROSALDO, 2002, p. 11).

ter um processo sem o outro. É uma questão de ambos ao mesmo tempo. É uma questão de de/territorialização. (INDA; ROSALDO, 2002, p. 12, tradução nossa).⁵

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

⁵ “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).

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-espço, 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 (McGREW, 2008).

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 (INDA; ROSALDO, 2002).

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:

Um processo histórico envolvendo uma mudança fundamental ou transformação na escala espacial da organização social humana que liga comunidades distantes e expande o alcance das relações de poder entre regiões e continentes. (McGREW, 2008, p. 19, tradução nossa).⁶

De acordo com Inda e Rosaldo (2002), 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 europeia 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.

⁶ “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 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.

Em outras palavras, a globalização implica a disseminação de todas as facetas do modo de ser do Ocidente: de formas musicais, arquitetura e modos de vestir a hábitos alimentares, línguas (especialmente inglês), ideias filosóficas e valores e disposições culturais – aqueles que dizem respeito, por exemplo, a liberdade, democracia, gênero e sexualidade, direitos humanos, religião, ciência e tecnologia. (INDA; ROSALDO, 2002, p. 14).⁷

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.

Por essa ótica, 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, Burguer King, Starbucks),

⁷ “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).

bebidas (Coca Cola), roupas (Lee, Lewis) e também a manifestação de ideias como democracia, direitos humanos, liberdades individuais etc. (INDA; ROSALDO, 2002).

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 é mais evidente ao se considerar que a proposição do programa veio de uma agência 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 em mais de 80 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), estão inseridos em processos de produção social de representações de ideias politicamente significativas, “[...] são processos de construção de sentido, de criação e circulação de significados, de práticas de resignificação, nos quais participam atores nacionais e globais” (MATO, 2005, p. 135, tradução nossa).⁸

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

⁸ “[...] son procesos de construcción de sentido, de creación y circulación de significados, de prácticas de resignificación, en los cuales participan actores nacionales y globales” (MATO, 2005, p. 135).

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), 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”(HALL, 2006, p. 87). 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.

Todavia, é importante salientar que, mesmo havendo uma troca de visões e 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 que possui o poder de polícia para garantir a implementação de políticas formalmente instituídas. Por outro lado,

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

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 Europeia, EUA, e outros países) (MCGREW, 2008).

ser aplicada a vários contextos. Nesse sentido, governança global parte de dilemas apresentados pelo processo de globalização e de 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:

Alguns analistas argumentam que a crescente influência da corporação levou a uma retirada do estado dos assuntos de governança (Strange, 1996), enquanto outros sugeriram que as corporações estão cada vez mais esculpindo sua própria esfera de autoridade privada (Cutler, Huafner e Porter, 1999). Outros estudiosos argumentam que as redes de advocacy transnacionais e os movimentos sociais globais estão desempenhando um papel cada vez mais importante em influenciar as normas de governança e contestar o conteúdo da governança global (Keck and Sikkink 1998; O'Brien *et al.* 2000). (O'BRIEN, 2002, p. 3, tradução nossa).¹⁰

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 (McGREW, 2008, p. 19).

¹⁰ "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, Huafner 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).

O poder, seja econômico, político, cultural ou militar, é cada vez mais organizado e exercido à distância. O exercício do poder insere-se 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 envolvem 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 ocorrem 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).

Para McGrew (2008, p. 28), 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 globais 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 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 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 estão inseridos. 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.

Os resultados do envolvimento com (e desengajamento de) outras forças sociais podem modificar substancialmente a

agenda do estado; na verdade, eles podem alterar a própria natureza do estado. (MIGDAL, 1994, p. 12, tradução nossa).¹¹

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 neogramsciana 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.

As influências externas penetram nos estados não apenas diretamente, mas também através da sociedade nacional; e as forças dentro das sociedades nacionais participam junto com os estados na formação da política externa e do ambiente econômico. (COX, 2003, p. 33, tradução nossa).¹²

Na tentativa de dar conta da amplitude das interrelações globais, a abordagem de governança global é usada principalmente em, pelo menos,

¹¹ “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, p. 12).

¹² “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).

dois contextos diferentes. Um deles 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 a 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:

Ao olhar para a prática da governança global multinível no campo da economia política, ambas as estruturas exibiram mais sucesso em reduzir o poder do Estado sobre os atores do mercado do que em construir estruturas para os cidadãos perseguirem objetivos comuns. Stephen Gill (2000) rotulou esse desenvolvimento de “novo constitucionalismo”. Corresponde a uma visão da democracia que tem sido chamada de “legal” (Held 1996, 253-63) ou “restritiva” (O’Brien 1999). Na interação entre o liberalismo e a democracia o uso do poder do Estado pende para a liberdade econômica. (O’BRIEN, 2002, p. 3, tradução nossa).¹³

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, cuja aparência se revela como 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 (HELD; MCGREW, 2003).

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

¹³ “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).

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 refere-se à ajuda humanitária, que requer esforços coordenados, tanto 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.

[...] a configuração do poder e da política difere de setor para setor e de sujeito para sujeito, de tal modo que os resultados das medidas políticas são muito mais o produto da negociação, da criação de coalizões, do consenso e o compromisso, do que da mera imposição por parte dos Estados e das forças políticas com mais poder. (HELD; McGREW, 2003, p. 82, tradução nossa).¹⁴

As negociações e a busca de consensos entre os Estados, sobre diferentes temas, realizadas no âmbito das relações interestatais têm como

¹⁴ “[...] 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).

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. “Neste contexto, as agências supraestatais não estão predestinadas a serem instrumentos da dominação global, mas, segundo a interpretação institucionalista, elas têm o potencial de promover a justiça social global” (HELD; MCGREW, 2003, p. 85, tradução nossa).¹⁵

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 desse tema, como pauta, desde 1919, quando foi aprovado, na sua primeira reunião, o Convênio nº 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 de todos os continentes, as quais se reuniram em Haia, na Holanda, em fevereiro de 1997. Em tempos de globalização, as representações de ideias são produzidas em processos transnacionais, envolvendo tanto atores locais quanto

¹⁵ “*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).

transnacionais (MATO, 2004). 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, lembrando que, ao se referir a atores que atuam globalmente, não se está falando de atores desterritorializados.

Os atores que costumamos chamar de globais, para enfatizar que o âmbito de suas práticas é o planeta ou uma parte significativa dele, não carecem de vínculos territoriais significativos. Pelo contrário, em alguns casos, suas maneiras de interpretar a experiência social e de intervir nela respondem diretamente às dos governos de alguns países em particular (geralmente do norte). Em outros, respondem a algumas tendências sociais específicas nesses mesmos países, sejam elas hegemônicas ou contra-hegemônicas nessas sociedades; ou, de qualquer forma, estão diretamente expostos aos conflitos, tensões e negociações que surgem nessas sociedades. (MATO, 2004, p. 70, tradução nossa).¹⁶

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

¹⁶ “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).

de organismos e agências 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 [...] 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 (HELD; MCGREW, 2003).

Mesmo assim, o sistema estatal continua a ser o meio mais viável para restaurar a legitimidade na governança global. Para Cox (2003), 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, 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 (HERZ; HOFFMANN, 2004).

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 Advocacy,¹⁷ por elas construírem novas ligações entre atores em áreas temáticas como meio ambiente e direitos humanos. Estudos já desenvolvidos destacam mais as motivações de ativistas, sejam na forma de organizações ou de protagonismo de pessoas. No caso do tema trabalho infantil, um dos protagonistas iniciais 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 estivesse na pauta de organizações da sociedade civil dos países, mas é fundamental destacar a organização de um debate em nível mundial sobre o tema.

De acordo com Risse-Kappen, (1999) há que se considerar também que as estruturas nacionais podem determinar a disponibilidade de canais para a atuação de atores transnacionais¹⁸ nos sistemas políticos dos países na busca de mudanças políticas, assim como na definição de coalizões com atores locais. Supondo-se que 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

¹⁷ Sobre Redes Transnacionais de Advocacy consultar KECK, Margaret E. e SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond Borders*.

¹⁸ De acordo com Risse-Kappen, “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”. (RISSE-KAPPEN, 1999, p. 10, tradução nossa). No original: “*The transnational coalitions and actors [...] can be distinguished according to the degree of their institutionalization. In order to qualify as a transnational coalition, the interaction has to occur with regularity over time. A merely ‘tacit Alliance’ across national boundaries would not be considered a transnational coalition. Transnational alliances operate on the basis of both implicit and explicit rules based on informal understandings as well as formal agreements*” (RISSE-KAPPEN, 1999, p. 10).

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 observado 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.

Estruturas cooperativas e altamente reguladas de governança internacional tendem a legitimar as atividades transnacionais e a aumentar seu acesso às políticas nacionais, bem como sua capacidade de formar “coalizões vitoriosas” para a mudança de políticas. As relações transnacionais que atuam em um ambiente internacional altamente institucionalizado são, portanto, suscetíveis de superar os obstáculos que, de outra forma, seriam impostos pelas estruturas domésticas dominadas pelo Estado. (RISSE-KAPPEN, 1999, p. 7, tradução nossa).¹⁹

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

¹⁹ “Highly regulated and cooperative structures of international governance tend to legitimize transnational activities and to increase their access to the national politics 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. 7).

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. Além disso, é necessário observar 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”²⁰ 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

²⁰ “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. 3, tradução nossa). No original: “*An epistemic community is a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area*” (HAAS, 1992, p. 3).

alcance de seus objetivos. 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 (RISSE-KAPPEN, 1999).

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). Nesse contexto, as Convenções e Declarações das Nações Unidas são um importante instrumento para alcançar um entendimento maior, por serem válidas nos países signatários e pela ONU representar um espaço de tomada de decisões que pode, pelo menos parcialmente, focar um debate público “global” (MARTENS; HAIN, 2002).

1.3 Políticas 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 nacionais 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.

Políticas globais (politics) direcionam nossa atenção para o surgimento de uma política global (polity) frágil dentro da qual “interesses são articulados e agregados, decisões são tomadas, valores alocados e políticas conduzidas por meio de processos políticos internacionais ou transnacionais”. Em outras palavras, como a ordem global é ou não é governada. (McGREW, 2008, p. 25, tradução nossa).²¹

Antes de discorrer sobre políticas públicas globais, é recomendável situar o debate no campo das pesquisas sobre o tema, com ênfase nos estudos que procuram identificar os arranjos e processos transnacionais

²¹ “*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*

que resultam em políticas públicas. É necessário 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, delineada 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,

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).

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 da política sobre de que maneira diferentes fatores “globais” e “locais” interagem para produzir políticas públicas e seus resultados. Segundo Koenig-Archibugi (2010) 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 podem 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. 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 encontrar 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.

Atores transnacionais e globais, por sua própria missão institucional, têm interesses em difundir suas próprias representações das ideias-chave que dão sentido às suas práticas, trabalham ativamente (de maneira mais ou menos consciente

e/ou expressas) na produção de formas de um sentido comum em torno delas. (MATO, 2005, p.151, tradução nossa).²²

O Estado atualmente se depara com um enorme número de organizações intergovernamentais internacionais, agências internacionais, 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 por meio de articulações com outros atores transnacionais que apoiam suas lutas locais. Essa concepção de política global desafia a visão Vestefaliana²³ convencional, baseada no Estado para caracterizar a ordem política global (HELD *et al.* 1999).

²² “*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).

²³ Segundo Robert Cox, “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 europeia. 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 vestefaliano são pluralismo e uma busca contínua de consenso.” (COX, 2004, p. 309, tradução nossa). No original: “*Westphalian inter-state system that was inaugurated in Europe in the 17th century and spread throughout the world during the period of European dominance. The sovereign state, though weakened, remains a hardy structure. Sovereignty has a dual aspect. One aspect is the autonomy of each sovereign state in the society of nations. The other is the authority of each state within its own territory and population. Both aspects are protected by respect for the principle of non-intervention in the internal affairs of other states [...] The governing principles of the Westphalian world are pluralism and a continuing search for consensus*” (COX, 2004, p. 309).

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 intervêm em quase todos os aspectos, desde as questões econômicas globais, até à fauna e a flora globais.

Esse complexo de governança global que está sendo desenvolvido está longe de ser um governo mundial, com suprema autoridade legal e poderes coercitivos, mas é muito mais do que um mero sistema de cooperação intergovernamental limitada. (HELD, MCGREW, 2003, p. 74, tradução nossa).²⁴

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. Ao tomar-se 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 desse aumento do processo de interação é o entrelaçamento cada vez maior de regras internacionais com legislações e processos legislativos nacionais

²⁴ “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).

(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 Constituição 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 Assembleia 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 da infância e adolescência, e que já tratava do 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 2.332, de 27 de novembro de 2003,

e com a Convenção 182 pela Lei nº 1.657, 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, acadêmicos, 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, McGrew (2008) aponta que 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-nação 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 refere-se a isso como “soberania, compartilhada e dividida entre agências de poder público em diferentes níveis, do local ao global”. (McGREW, 2008, p. 28, tradução nossa).²⁵ 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.

Os governos nacionais são forçados a se engajar em uma extensa colaboração e cooperação multilateral, a fim de alcançar seus objetivos domésticos, como políticas públicas mais eficazes para atender as demandas locais, embora essa integração possa comprometer sua autonomia. 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

²⁵ “Sovereignty is bartered, shared, and divided among the agencies of public power at different levels from the local to the global” (McGREW, 2008, p. 28).

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 considerar, 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 contendas ideológicas até econômicas. Esse processo pode ser tão desnivelado de poder quanto cooperativo.

Trabalho infantil no Brasil e no Paraguai em perspectiva comparada

A estimativa do número de crianças e adolescentes trabalhadores no mundo, feita pela OIT em 2012, é de 168 milhões (11% da população infantojuvenil). Desses, 85 milhões estão inseridos em trabalhos perigosos. Na América Latina e Caribe eram cerca de 12 milhões, sendo que mais de 9 milhões estavam em trabalhos perigosos. Se comparado com o ano de 2008, quando o número alcançava 13,6 milhões, observa-se uma tímida diminuição. Em outras palavras, em 4 anos, houve uma redução de 11,7% no número de crianças e adolescentes trabalhadores na América Latina (OIT-IPEC, 2013).

As Convenções 138 e 182 da OIT conceituam o trabalho infantil 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).¹

De acordo com as Convenções e Recomendações da OIT, o trabalho infantil inclui crianças trabalhadoras abaixo da

¹ III GLOBAL CONFERENCE ON CHILD LABOUR. Base Document of the III Global Conference on Child Labour, Brasília, 2013.

idade mínima, crianças nas piores formas de trabalho infantil – quando as atividades produtivas são definidas com referência à Fronteira de Produção do Sistema de Contas Nacionais (FPSCN) – e crianças em serviços domésticos no próprio lar sem remuneração de natureza perigosa (tarefas domésticas perigosas) – quando as atividades produtivas são definidas com referência à Fronteira Geral de Produção (FGP), (OIT-IPEC/INE Bolívia, 2010). Essa perspectiva permite dimensionar as implicações das tarefas domésticas, que chegam a ter um alto grau de periculosidade, bem como as atividades econômicas. (DGEEC, OIT, 2013, p. 65, tradução nossa).²

Com o propósito de demonstrar que, embora o Paraguai e o Brasil apresentem em suas realidades distintas o fenômeno do trabalho infantil, este possui características diferenciadas que o tornam particular em cada sociedade. Para isso, serão abordadas as características gerais do trabalho infantil nos dois países a partir de dados estatísticos oficiais,³ assim como outros dados relacionados aos aspectos socioeconômicos dentro dos quais se insere o fenômeno do trabalho infantil. Desta maneira, possibilitar-se-á também situar o papel desempenhado pelo Ipec nos dois países.

Ao ratificar as convenções da OIT, os países assumem o compromisso de adequar as legislações nacionais às suas diretrizes, como a determinação

² “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 Bolívia, 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).

³ Os dados sobre o Brasil e o Paraguai que serão apresentados abrangerão a faixa etária de 5 a 17 anos, para garantir mais coerência entre as informações.

da idade mínima para ingresso no trabalho (que não pode ser menor do que 15 anos e/ou inferior à conclusão da escolaridade obrigatória),⁴ 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 proibia 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. 7º, 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 nº 8.069/90). 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 nº 1.680/01), 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.

⁴ 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.

No Paraguai, a Lei nº 2.332/2003, que ratificou a Convenção nº 138 da OIT, estabeleceu a idade mínima de 14 anos para admissão no trabalho. Embora o Código del Trabajo, Lei nº 213/93 já definisse a idade em 14 anos, a Lei nº 496/95 a alterou para 12 anos, mas com a promulgação do Código de La Niñez e a Lei nº 2.332/2003, a idade mínima ficou definida em 14 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. Estudos explicam 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, observa-se, também, 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. Vieira destaca que não há

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 5 e 15 anos que residiam em domicílios com renda de até meio salário mínimo *per capita*, considerados pobres, eram trabalhadores.

Caracterizar as causas determinantes do trabalho infantil é uma tarefa complexa e difícil de alcançar com exatidão, uma vez 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 (VIEIRA, 2009).

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 o questionamento 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.

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.

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 guerras,⁵ 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 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 Stroessner, entre 1954 e 1989. Essa história política tem uma característica ambígua, com a ocorrência de longos governos⁶ e também

⁵ 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.

⁶ José Gaspar de Francia governou de 1813 a 1840; Carlos A. Lopez (1840-1862); Francisco Solano Lopez (1862-1870); Higinio Morinigo (1940-1948); Alfredo Stroessner (1954-1989) (ROLON, 2011).

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.

O período entre 1962 e 1982 se destaca como o de maior força e fulgência do regime de Stroessner. 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). Neste mesmo período ocorreu uma 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 como:

1. O regime autoritário-tradicional é estruturado com base na trilogia Partido – Forças Armadas – Governo, onde cada um destes chega a concretizar um pacto de dominação, sem que eles percam sua autonomia relativa.
2. Nesse trio de dominação, Stroessner é o líder militar no poder, o encarregado de dar diretrizes e o principal criador do projeto político.

3. O Partido Colorado é o responsável fundamental pelo funcionamento do sistema prebendário, bem como do processo de despolitização.
4. O papel do Exército não consiste em aparecer em atividades conjuntas com o Partido Colorado, os chefes militares são os principais destinatários dos benefícios do sistema prebendário, através de mecanismos que os mantém longe das políticas partidárias.
5. O regime tradicional paraguaio, no entanto, deixa um espaço aberto para a intervenção de outras forças políticas e sociais. (ESCOLAR *apud* MOREIRA, 2012, p. 312, tradução nossa).⁷

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

a incapacidade das classes dominantes de resolver problemas conjunturais e a falta de um projeto das mesmas; um sistema de exclusão e cooptação através da ação de um partido tradicional; e a existência de um caudilho militar

⁷ “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. 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 Colorado 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 Colorado, 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.” (ESCOLAR *apud* MOREIRA, 2012, p. 312).

apoiado inteiramente pelo exército. (MASI *apud* ROLON, 2011, p. 80, tradução nossa)⁸.

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 2 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 a 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,

⁸ “[...] 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.” (MASI *apud* ROLON, 2011, p. 80).

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 diferencia-se daquelas ocorridas, por exemplo, no Brasil e na Argentina, principalmente pelo fato de não ter havido uma negociação com os opositoristas 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 deu-se 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.

Da mesma forma, há esforços inegáveis para reconstruir organizações desmanteladas, para recuperar as organizações submissas e ineficazes ou para criar novas organizações em espaços onde

elas não existiam anteriormente. Os exemplos mais recentes são a formação de movimentos ou organizações campestinas como o Movimiento Campesino Paraguayo (MCP) ou a Coordinadora Nacional de Productores Agrícolas (CONAPA), do Movimiento intersindical de Trabajadores (MIT-P), da Federación de Estudiantes Universitarios del Paraguay (FEUP), grupos de mulheres, núcleos de trabalhadores da área cultural, etc. (RODRIGUEZ; ARDITI, 1987, p. 24, tradução nossa).⁹

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* – APC).¹⁰ 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 prebendarismo;¹¹ maior incentivo

⁹ “*Asimismo, son innegables los esfuerzos por recomponer organizaciones dismanteladas, 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 campestinas 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).

¹⁰ 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).

¹¹ “Prebendário” 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.

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”,¹² localizadas no leste do país. Essa região agrícola é a mais próspera do Paraguai, situada na fronteira com Brasil e Argentina.¹³

Mesmo com manifestações locais e internacionais contrárias à ação do Congresso e da Justiça, que corroborou o processo de *impeachment*, entendido mesmo como um “golpe”, o vice-presidente assumiu a presidência com mandato tampão até as eleições de abril de 2013, nas quais 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),

¹² “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, 2011, p. 38).

¹³ <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>. Acesso em: 21 jun. 2012.

O colapso institucional que ocorreu em junho partiu em dois o ano de 2012. Foi o ano da ruptura. Não se trata apenas da interrupção política do mandato de um presidente e de sua substituição por outro, mas do corte brutal e inesperado de um processo de construção democrática que vinha ocorrendo há mais de duas décadas. A frágil institucionalidade paraguaia recebeu um golpe desonesto que destruiu algumas certezas e reacendeu fantasmas de nosso passado mais violento [...] Não é, certamente, o fim da democracia política no Paraguai, mas a evidência de que, apesar dos avanços, esforços e decepções que nossas organizações vêm acompanhando desde a queda da ditadura de Stroessner, a institucionalidade alcançada era muito mais frágil do que muitos imaginavam. (Tradução nossa).¹⁴

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.

¹⁴ “*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 sustitución 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.*” (PAZ, 2011, p. 21-22).

Na opinião de grupos de defesa dos direitos humanos, há uma frágil ou mesmo inexistente institucionalidade pública que possa garantir a promoção e a 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.

Segundo 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 *apud* 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).

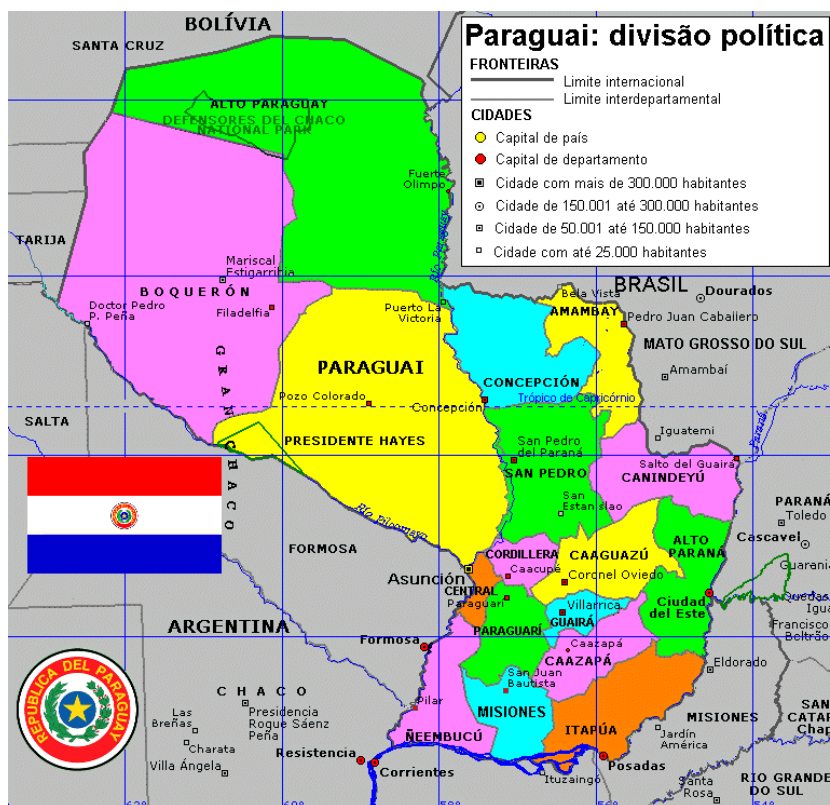
De acordo com o censo de 2010, o Paraguai possui 6.381.940 habitantes, sendo 50,5% homens e 49,5% mulheres. A população em idade produtiva, de 18 a 59 anos, representa 51,4% do total. Mesmo com uma população urbana maior, com percentual de 59%, o contingente de habitantes na área rural ainda é significativo, 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).

Como pode ser observado no mapa a seguir, 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 1950 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 pobreza,¹⁵ 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.

Mapa 1 – Divisão política do Paraguai



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

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

¹⁵ Possuem renda inferior ao custo de uma cesta básica, calculada para o ano 2010 (DGEEC; OIT, 2013).

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:

Para compreender o contexto atual, é importante notar que na última década, 2000-2010, os níveis de pobreza variaram em torno de 40%, registrando-se em 2010 o nível de pobreza mais baixo (34,7%). Apesar da tendência decrescente desde 2006, observa-se que o atual nível de pobreza se encontra em patamar um pouco abaixo do registrado no início da década (36,8% em 2000), apesar de o país ter registrado crescimento econômico significativo nos últimos anos [...] (DGEEC; OIT, 2013, p. 17, tradução nossa).¹⁶

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 os 10% mais ricos possuem renda média de 850 dólares.

¹⁶ “*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).

Por fim, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁷ 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.

2.1.1 Trabalho infantil no Paraguai

Segundo a *Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes* (Eana) de 2011, 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).

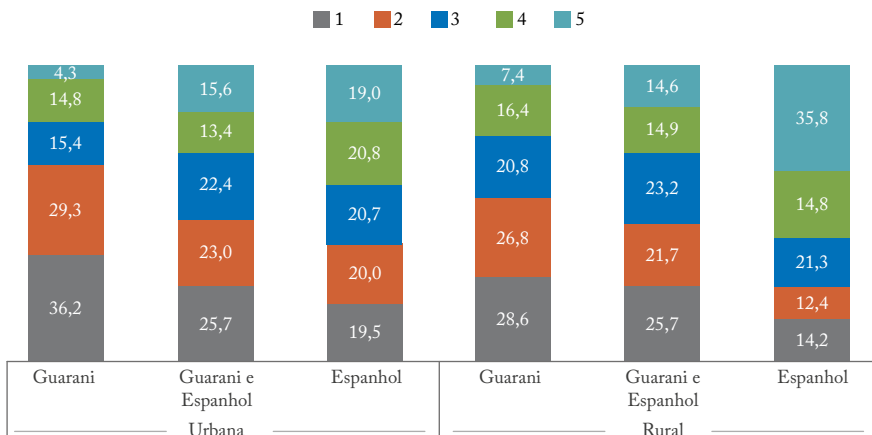
A situação socioeconômica desse segmento requer uma atenção especial, pois quase a metade encontra-se nos quintis mais pobres. Ao todo, 47,5% nos quintis 1 e 2 e apenas 15% no quintil mais rico. Em 2004, a infância economicamente ativa “não pobre” cresceu 6,3% (chegando a 176.278), enquanto que a “pobre não extremo” aumentou 25,1% (atingindo

¹⁷ 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 (Disponível em: http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&cli=li_IDH. Acesso em: 30 abr. 2019).

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 Eana 2011, quando se relaciona 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 castelhana estão nos quintis mais ricos.

Gráfico 1 – Distribuição percentual de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos por quintil de renda



Fonte: DGEEC – EANA 2011 (apud DGEEC e OIT 2013, p. 51).

O gráfico 1 permite uma compreensão melhor da distribuição do uso da língua guarani, do guarani-castelhana e só do castelhana. 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%.

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.

Em 2004, da infância economicamente ativa 53,7% dos não pobres, 63,3% dos pobres não extremos, 70,8% dos pobres e 77,7% dos extremamente pobres falavam Guarani: uma escada perfeita. No uso de espanhol 19,2%, 8,7%, 8,2% e 7,7%, respectivamente. A diferença real é entre a não pobreza e os diferentes níveis de pobreza. (CÉSPEDES, 2006, p. 31, tradução nossa).¹⁸

Os dados de 2011 demonstram que, de cada 10 crianças e adolescentes em geral, na faixa etária entre 5 e 17 anos, 2 falam guarani e castelhano, enquanto 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

¹⁸ “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).

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 ter o 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 de o Paraguai ser um país pluriétnico

considerando grupos étnicos indígenas, mas o bilinguismo com diglossia é hegemônico por razões quantitativas. A população indígena, segundo o Censo de 2002, constitui apenas 1,8% da população nacional. Considera-se diglossia porque existe um idioma dominante, espanhol, e outro dominado, o guarani. Ao qual se deve acrescentar que o dominado é majoritariamente quantitativo. E, em última análise, dada a desigualdade social e a qualidade limitada da educação, se fala um precário espanhol e outro precário guarani, embora com ênfases diferentes. (CÉSPEDES, 2006, p. 31, tradução nossa).¹⁹

Os dados caracterizam um quadro socioeconômico e cultural da infância e adolescência que precisa ser observado ao se definir políticas públicas para esses segmentos. A situação a que estão sujeitas 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.

¹⁹ “[...] 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).

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

nem toda atividade econômica é considerada como trabalho infantil, este inclui as tarefas prejudiciais ao pleno desenvolvimento físico e mental de crianças e adolescentes, particularmente aquelas que ameaçam sua saúde ou desenvolvimento educacional. Nesse sentido, existem algumas atividades permitidas para o grupo de 14 a 17 anos de idade (DGEEC; OIT, 2013, p. 53, tradução nossa).²⁰

Essa definição refere-se a:

1. Crianças ou adolescentes ocupados abaixo da idade mínima de admissão ao emprego, isto é, com menos de 14 anos de idade. Para este grupo etário, o trabalho é proibido, independentemente de ser considerado perigoso ou não de acordo com a sua natureza ou condições (Lei nº 2.332/03).

²⁰ “[...] 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).

2. Todo o trabalho que coloque em perigo o bem-estar físico, mental ou moral de qualquer pessoa com menos de 18 anos de idade, seja pela sua própria natureza ou pelas condições em que é realizado. Essas formas de trabalho foram definidas pelo Estado paraguaio como trabalhos perigosos através do Decreto nº 4.951/2005 do MJT. Este Decreto regulamenta a Lei nº 1.657/2001, identificando 26 atividades.
3. As piores formas de trabalho infantil (referido nos termos da Resolução como Piores Formas de Trabalho Infantil não designadas como trabalho infantil perigoso) que são definidos internacionalmente como escravidão, tráfico de pessoas, servidão por dívida e outras formas de trabalho forçado, recrutamento forçado de crianças para uso em conflitos armados, prostituição, pornografia e atividades ilícitas (Lei 1657/01). (DGEEC; OIT, 2013, p. 46, tradução nossa).²¹

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

²¹ “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).

10 a 17 anos (CÉSPEDES, 2006). De acordo com estudo de Céspedes (2006) realizado em 2004, mais da metade da população de 5 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 5 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%.

Considerando o conceito mais ampliado de trabalho infantil, que inclui tarefas domésticas não remuneradas, e consideradas perigosas, no

próprio lar, os índices de trabalho na faixa etária de 5 a 17 anos aumentam, chegando a 27,6%, o 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 realizam 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 significa 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.

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 domésticas²² 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.

Quadro 2 – Distribuição de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos por tipo de trabalho – 2004

	Total	
	%	Quantidade
Não trabalha	46,8%	854.139
Apenas trabalho remunerado	6,0%	108.569
Apenas trabalho não remunerado	6,1%	110.692
Apenas trabalho doméstico	35,5%	648.276
Trabalho remunerado mais doméstico	2,1%	39.075
Trabalho não remunerado mais doméstico	3,5%	63.698
Total	100%	1.824.449
Trabalho doméstico	41,0%	751.049

Fonte: Céspedes (2006, p. 36).

²² 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).

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 infantojuvenis 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).

Estima-se que existam atualmente 46.993 crianças e adolescentes nessa situação, o que representa 2,5% do total da população infantojuvenil (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 inclui 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 “[...] continuidade cultural e de mão de obra muito barata, mesmo em casas de extrema pobreza”.²³

O vínculo entre a condição de criada ou criado e o nível socioeconômico é claramente apresentado ao considerar

²³ “[...] *continuidad cultural y de mano de obra muy barata aún en hogares de pobreza extrema*”.

os níveis de pobreza de acordo com a estratificação social criada. Quanto menor a pobreza das famílias de acolhimento (domicílios em que residem), maior a proporção de empregadas e empregados; ou a maior pobreza de lares acolhedores, a menor proporção de empregadas e empregados domésticos. (CÉSPEDES, 2006, p. 86, tradução nossa).²⁴

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.

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 padrões a não declarar a existência de criados ou criadas nas casas,

²⁴ “[...] 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” (CÉSPEDES, 2006, p. 86).

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 73:²⁵

Toda pessoa tem direito à educação integral e permanente, que, como sistema e processo, é realizada no contexto da cultura da comunidade. Seus objetivos são o pleno desenvolvimento da personalidade humana e a promoção da liberdade e da paz, a justiça social, a solidariedade, a cooperação e a integração dos povos; respeito pelos direitos humanos e princípios democráticos; a afirmação do compromisso com a Pátria, identidade cultural e educação intelectual, moral e cívica, bem como a eliminação de conteúdos educacionais de natureza discriminatória.²⁶

²⁵ Disponível em: <http://www.constitution.org/cons/paraguay.htm>. Acesso em: 24 nov. 2013

²⁶ “*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 20:²⁷

O DIREITO À EDUCAÇÃO

As crianças e os adolescentes têm direito a uma educação que lhes garanta o desenvolvimento harmônico e integral de sua pessoa e que os prepare para o exercício da cidadania. (art. 73, CN; art. 29, CNUDN, tradução nossa).²⁸

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 analfabetismo²⁹ 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.

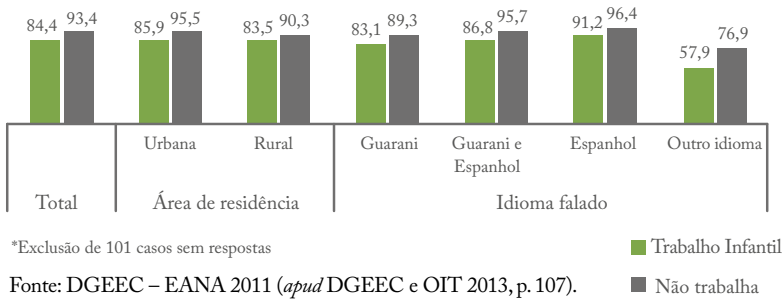
²⁷ Disponível em: http://www.spp.org.py/wp-content/plugins/downloads-anageruploadcodigo_ninez_adolescencia.pdf. Acesso em: 24 nov. 2013

²⁸ “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).

²⁹ A taxa de analfabetismo é considerada pela proporção de pessoas acima de 15 anos que têm menos de 2 anos de estudo.

Gráfico 2 – Percentual de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos que frequentam a escola segundo as características selecionadas – 2011



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 adversas³⁰ 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 do 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 (DGEEC; OIT, 2013). Vide Gráfico 2.

³⁰ “Situações adversas no lar: certos eventos experimentados em algum momento podem forçar as crianças a deixarem a escola e/ou começar a trabalhar. Nesse sentido, deve-se analisar se situações como condições climáticas adversas, declínio dos preços agrícolas, elevação dos preços da cesta familiar, pragas, incêndios florestais, perda de emprego de um dos membros da família, abandono do chefe da família e doença ou acidente grave sofrido pelos agregados familiares nos últimos 12 meses significaram uma diminuição ou perda de rendimento e/ou de patrimônio” (DGEEC, OIT, 2013, p. 138, tradução nossa). No original: “*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).

2.1.1.2 Saúde e trabalho infantil

Os prejuízos do trabalho infantil à saúde de crianças e adolescentes é 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 da DGEEC; OIT (2013) 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%). Destaca-se 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 o 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. Vide quadro 3.

No contingente das crianças e adolescentes que relataram alguma lesão ou doença, destacam-se os que trabalham como agricultores e trabalhador qualificado de culturas extensivas³¹ com índice de 33,4% (175 mil), contra 8,8% que se encontrava em ambiente doméstico.

³¹ 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://jrambiente08.blogspot.com.br/2008/12/agricultura-extensiva.html>.

Quadro 3 – Percentual de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos em trabalho infantil que apresentaram alguma lesão ou doença em decorrência do trabalho realizado, por característica selecionada

	TOTAL		MENINOS		MENINAS	
	Total	%	Total	%	Total	%
TOTAL						
Total	175.171	42,1	131.063	47,1	44.108	32,0
GRUPOS ETÁRIOS						
5 a 9 anos	25.545	44,2	19.969	48,8	5.576	**
10 a 13 anos	55.710	36,3	42.505	42,3	13.204	24,8
14 a 17 anos	93.917	45,8	68.589	50,0	25.328	37,4
ÁREA DE RESIDÊNCIA						
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

Fonte: DGEEC e OIT (2013, p. 122).

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 pagamentos, 3,8% foram submetidos a gritos por repetidas vezes, 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 na área urbana com 14,4%, contra 11,5% na área rural.

2.1.1.3. Percepções sobre o trabalho infantil

A Eana 2011 (DGEEC; OIT, 2013) procurou identificar as percepções³² 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 desses dados demonstrarem 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

³² O termo “percepção” é apresentado neste subtítulo e no subtítulo 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). Assim, o termo percepção neste contexto refere-se à noção sobre o trabalho infantil.

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.

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

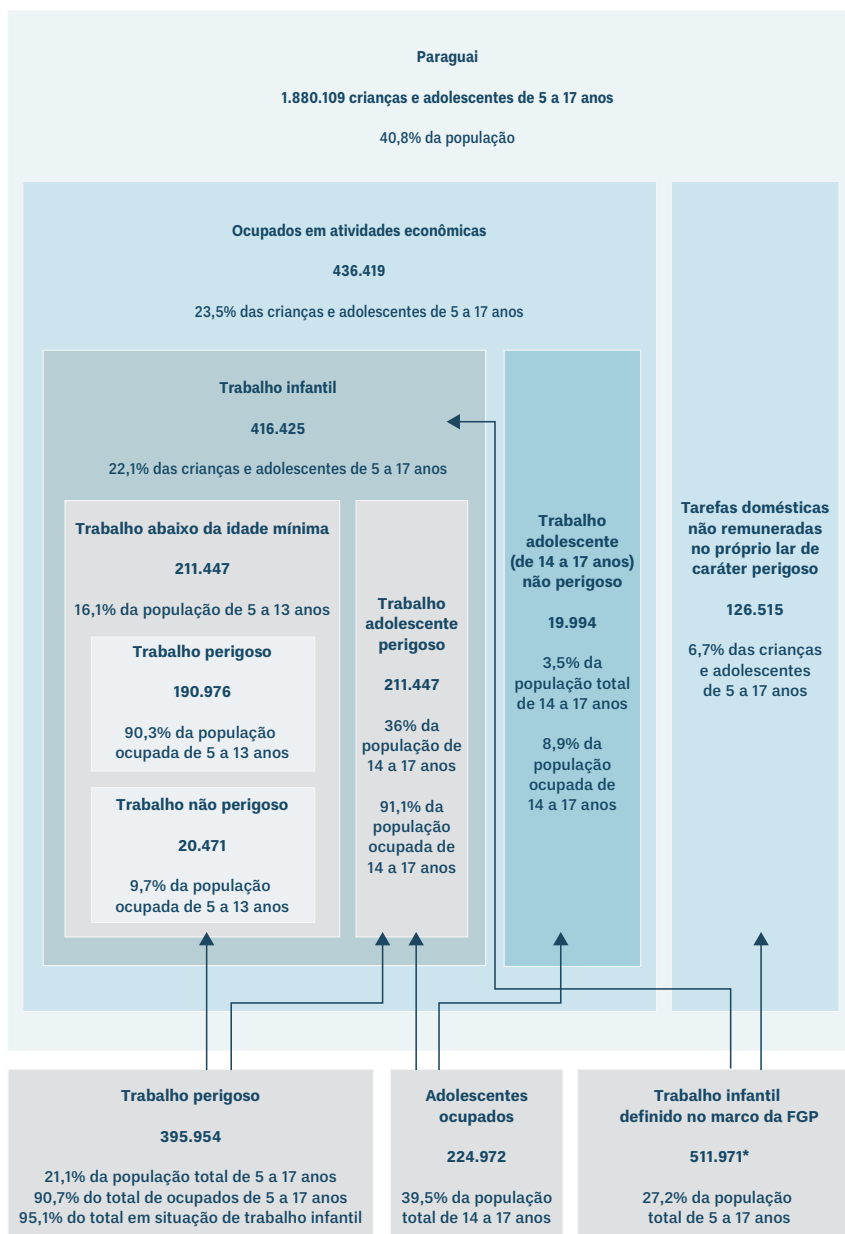
Segundo DGEEC (DGEEC; OIT, 2013), as denominadas piores formas de trabalho infantil incluem trabalho infantil perigoso e outras formas de trabalho não referidas como trabalho perigoso. De acordo com a Recomendação 190, da OIT, é considerado trabalho perigoso aquele que, por sua natureza ou pelas condições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

Por meio do Decreto 4951/2005, 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 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.



O diagrama acima 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 1980 e início dos anos 1990. Entre 1983 e 1985, o país presenciou grandes mobilizações por eleições diretas para presidente da República, promovidas por movimentos sociais, movimentos de trabalhadores e estudantes, 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'Donnel (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'Donnel (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 1980 e 1990, o Brasil passou por uma série de crises econômicas com inflação superelevada, 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%.³³ 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, também, 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 2010.³⁴

³³ Disponível em: <http://blog.planalto.gov.br/primeiro-semester-de-2013-registra-menor-taxa-de-desemprego>.

³⁴ Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=9&uf=00>. Acesso em: 30 abr. 2019.

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 infantil³⁵ 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 significativo é o nível de acesso ao saneamento básico, cujo direito, no Brasil, 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.

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 $\frac{1}{2}$ 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 aos 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,

³⁵ 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).

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 Sul.³⁶ Em 2014, o Brasil foi considerado pelo Banco Mundial a sétima economia do mundo e a maior latino-americana.

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).

³⁶ De acordo com Sorj e Fausto (2011, p. 2-3), isso ocorre, dentre outros motivos, “em razão do provável vazio 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

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 $\frac{1}{4}$ do salário mínimo *per capita* (cerca de R\$156,00) era de 6,4%. Entre os que recebiam entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ 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

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”.

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. 4).

Todas as ações voltadas para essa área, 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 – Conaeti,³⁷ instância pública vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e responsável por elaborar e acompanhar a execução do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil. 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 experiências, o conceito de trabalho infantil adotado 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, encontram-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

³⁷ Sua criação obedece aos dispositivos do art. 1.º da Convenção 138 e do art. 6º 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).

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 mais de uma em cada quatro crianças está trabalhando.

A comparação entre o número de crianças e adolescentes trabalhadores no Brasil e no 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 Gráfico 3, a seguir, apresenta a redução do trabalho infantil no Brasil, que vem ocorrendo desde 1992. Quando o Ipec começou a ser implantado no país, havia 8,4 milhões de crianças e adolescentes trabalhando, registrando uma queda de 56%³⁸ até 2011. Mesmo assim, os números continuam alarmantes.

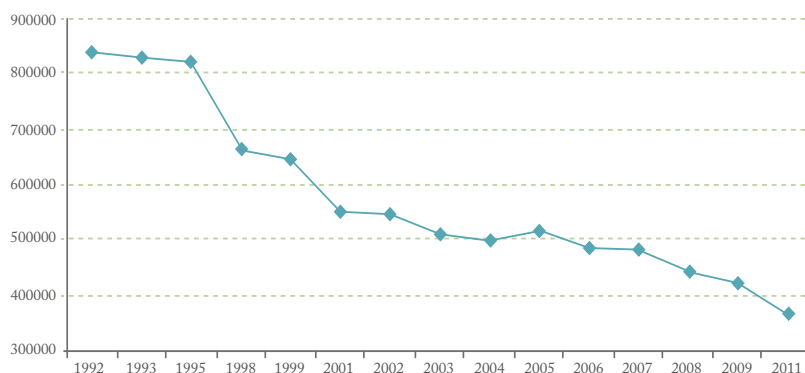
As atividades realizadas são muito variadas e, assim como no Paraguai, concentram-se no mercado informal. O setor agrícola é o ramo com maior incidência, envolvendo 18% das crianças e adolescentes ocupadas, como pode ser observado no quadro 4.

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%

³⁸ Disponível em: <http://www.oit.org.br/content/novo-estudo-analisa-entraves-ao-combate-ao-trabalho-infantil>. Acesso em: 13 nov. 2013

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.

Gráfico 3 – Regressão do número de crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos envolvidos no trabalho infantil



Fonte: OIT – III Conferência Global sobre Trabalho Infantil (a partir de dados da Pnad 2011).

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 domésticos,³⁹ na semana da referência da Pnad 2012, em torno de 39,7% dos meninos de 10 a 15 anos declararam realizar essas tarefas, enquanto 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.

³⁹ 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”.

Quadro 4 - Crianças e adolescentes de 5 a 17 anos ocupados 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
Receptionistas	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: Elaborado por Vanessa Nespoli, com base nos dados da Pnad (IBGE, 2012).

Outro dado significativo 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%).

Quadro 5 – Crianças e adolescentes 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: Elaborado por Vanessa Nespoli com base nos dados da Pnad (IBGE, 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.

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 o quadro 5, no Brasil, quando se observam os números absolutos, no 1º quintil de renda, o mais pobre, há cerca de 1.012.775 de crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos ocupados. Esse dado significa 7,5% de um universo de 13.440.025.

No 4º 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, 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 6 – Percentual de crianças e adolescentes 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: Elaborado por Vanessa Nespoli com base nos dados da Pnad (IBGE, 2012).

O trabalho infantil apresenta também um forte componente étnico-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 5 a 17 anos que trabalham são da cor parda e 7% são pretos, de acordo com o quadro 6.

2.2.1.1 Educação e trabalho infantil

No quadro 7, verifica-se a relação do trabalho infantil com a escolaridade e o fato de ser menino ou menina.

Quadro 7 – Percentual de crianças e adolescentes 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
Frequente 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

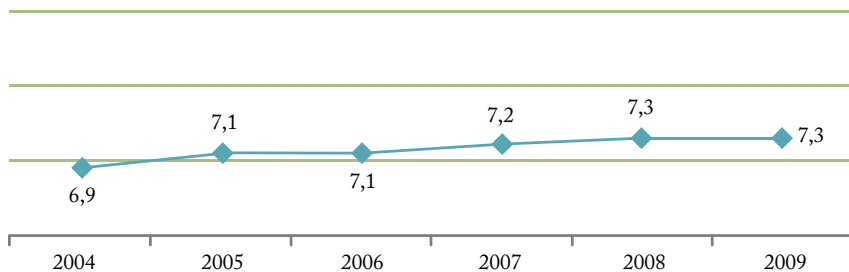
Fonte: Elaborado por Vanessa Nespoli com base nos dados da Pnad (IBGE, 2012).

O quadro 7 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 aponta 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 1º ao 9º ano).

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



Fonte: Pnad (IBGE, 2009).

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 4 (UNICEF, 2011, p. 32) demonstra o pouco avanço na melhoria do nível escolar dos adolescentes.

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 <i>per capita</i> 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 trabalho infantil
Criança que trabalha	2,1 vezes
Renda familiar <i>per capita</i> até 1/2 salário	2,3 vezes
Domicílio rural	2,1 vezes
Mãe com menos de 4 anos de estudo	2,3 vezes

Estudo do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)⁴⁰ apontou uma série de fatores que podem incidir na decisão de trabalhar (Quadro 8)

⁴⁰ Apresentado no Seminário Educação e Trabalho Infantil, nos dias 11 e 12 de junho de 2008, em Brasília.

e também outros fatores, além do trabalho, que se combinam e podem gerar a evasão escolar (Quadro 9), na faixa etária de 5 a 15 anos.

Outro dado que influi 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 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).

Pesquisas têm verificado que a população infantojuvenil 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.

Quadro 10 – Notificação de acidente de trabalho grave – Sinan NET ST.
 frequência por idade detalhada segundo UF de notificação – 2007

UF notificação	9 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
Ceará	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	890

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 10 (OIT, 2009, p. 34) 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 numerosos 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.

2.2.1.3 Percepções sobre o trabalho infantil

Em pesquisa realizada no ano de 2008, Vieira (2009) identificou, 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.

Diferentemente do Paraguai, que fez a pesquisa junto a pais de crianças e adolescentes trabalhadores sobre a noção de trabalho infantil, no Brasil foi realizada pesquisa de opinião pública de amplo alcance, que ajuda a identificar a maneira como o tema tem sido visto pela sociedade brasileira (OIT; ANDI; FNPETI, 2006). Identificou-se 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 Ibope⁴¹ (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% têm 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 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 ainda 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

⁴¹ “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. 2).

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 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 no interior de 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. 363-364):

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 hortifruti-granjeiros), 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).

A implementação do Ipec no Brasil e no Paraguai

O Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil – Ipec¹ 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, com um alcance global. O tema do trabalho infantil foi ganhando importância na agenda da OIT no decorrer do tempo devido principalmente a denúncias da sociedade civil e de movimento de trabalhadores. Embora o tema já fosse pauta de diferentes Convenções, na tentativa de regular esse tipo de mão de obra, a relação mais direta com a ideia de proteção, direitos humanos de crianças e adolescentes e a eliminação do fenômeno é um fato mais recente na história da organização. A crescente importância do tema trabalho infantil, na agenda da OIT, tem na criação do Ipec sua maior expressão.

O Brasil está entre os primeiros seis países onde o programa foi implementado, e o Paraguai é incorporado poucos anos depois. O processo de discussão do tema do trabalho infantil na OIT, até a chegada do Ipec aos países, configura as bases históricas da implementação do programa no Brasil e no Paraguai.

¹ Ipec – International Programme on Elimination of Child Labour.

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. 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).

3.1 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 de 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, como por exemplo tem-se 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, 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 de 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 foram rápidas ou fáceis. 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 infantojuvenil.

No manifesto Comunista, Marx e Engels (1980) denunciaram 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 “instrumentos de trabalho”:

Acusai-nos de querer abolir a exploração das crianças por seus próprios pais? Confessamos este crime. Dizeis também que destruímos 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 nº 5, 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 mínima de 16 anos para o trabalho subterrâneo (Convênio nº 123, de 1965) e de até 18 anos para trabalhos pesados em lugares de risco elevado, de estivadores e foguistas (Convenção nº 15, de 1921) e o trabalho sujeito à exposição a radiações (Convênio nº 115, de 1960) ou a produtos químicos perigosos (Convenção nº 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, foram aprovadas, 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 138.²

² Em seu preâmbulo, a Convenção 138 faz referência às seguintes convenções, relacionadas à definição de idade mínima em diferentes categorias de ocupações: Convenção nº 59 sobre Idade Mínima para admissão na Indústria, 1937, que revisou a Convenção nº 5 sobre Idade Mínima (Indústria), de 1919, alterando a idade para 15 anos;

Havia um entendimento do Secretariado Geral da OIT de 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

fornecer as bases para uma nova convenção que poderia ser válida, em suas principais disposições, para os países que estavam em diferentes estágios de desenvolvimento, flexível em seus detalhes e, desta forma, tão eficaz quanto possível na prática. Estas conclusões propostas foram acompanhadas por outras para uma nova recomendação que complementaria a nova convenção, fornecendo novas orientações sobre a regulamentação e outras medidas para tornar as disposições sobre a idade mínima plenamente eficazes. (OIT, 1972, p. 44, tradução nossa).³

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

Convenção nº 7 sobre Idade Mínima (Trabalho Marítimo), de 1920, revista em 1936 pela Convenção nº 58, alterando a idade mínima de 14 para 15 anos;

Convenção nº 10 sobre Idade Mínima (Agricultura), de 1921, fixada em 14 anos de idade;

Convenção nº 60, de 1937, sobre a idade mínima para admissão em Emprego não industrial, que revisou a Convenção nº 33 sobre a idade mínima (Emprego não industrial), de 1932, alterando a idade para 15 anos;

Convenção nº 112 sobre Idade Mínima (Pescadores), de 1959;

Convenção nº 123 sobre Idade Mínima (Trabalho Subterrâneo), de 1965.

³ “[...] 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. 4).

dos instrumentos até então aprovados pela Conferência Internacional do Trabalho para reduzir o trabalho abaixo da idade mínima.

Em sua 181^a Sessão, realizada em 1970, o Conselho de Administração da OIT concluiu que “na sua forma atual, as convenções básicas sobre a idade mínima para admissão ao emprego não são mais um instrumento eficaz de ação internacional para promover o bem-estar dos menores” (OIT, 1970, apêndice II, parágrafo 8, pág. 105). Apesar dos esforços anteriores da OIT, ficou claro que o trabalho infantil continuava sendo um fenômeno generalizado e persistente. (OIT, 1971 *apud* LANSKY, 1997, p. 255, tradução nossa).⁴

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:

Os membros trabalhadores apontaram que o emprego de crianças era frequentemente caracterizado por baixos salários e outros tipos de abuso. Quando havia alto desemprego, o uso de crianças no trabalho tendia a privar os trabalhadores adultos de oportunidades de emprego. Ao mesmo tempo,

⁴ “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, apêndice II, párrafo 8, pág. 105). Pese a los esfuerzos anteriores de la OIT, era evidente que el trabajo infantil seguía siendo un fenómeno extendido y persistente” (OIT, 1971 *apud* LANSKY, 1997, p. 255).

privando as crianças de oportunidades de serem educadas e capacitadas, elas foram condenadas a permanecer sem qualquer qualificação e, portanto, a pobreza e o atraso da sociedade foram perpetuados. (OIT, 1972, p. 4, tradução nossa).⁵

Por outro lado, uma parte dos 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 aqueles 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 a seguir, 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.

No entanto, outros membros governamentais enfatizaram a necessidade de dar flexibilidade à Convenção para que ela pudesse ser aplicada de maneira abrangente, permitindo assim que o maior número possível de países a ratificasse.

⁵ “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. 4).

Referindo-se particularmente à situação nos países em desenvolvimento, eles apontaram que, para esses países, seria impossível aplicar uma idade mínima que seria fixada em um nível muito alto. A questão da idade mínima estava estritamente vinculada ao ensino obrigatório [...] Em muitos países em desenvolvimento que careciam de recursos, as instalações necessárias para a educação compulsória só poderiam ser estabelecidas progressivamente. Se a idade mínima para admissão ao emprego fosse muito alta, não haveria alternativa à forma de educação ou capacitação, e havia o risco de aumento da delinquência, da mendicidade e do emprego ilegal. (OIT, 1972, p. 5, tradução nossa).⁶

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 ratificações.⁷ 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

⁶ “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. 5).

⁷ 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: 4 jan. 2014.

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 países.⁸

⁸ Nas palavras do Diretor Geral da OIT, por ocasião da Conferência sobre Trabalho Infantil, em Amsterdã, em 1997: “A Convenção nº 138 é um dos instrumentos fundamentais da OIT [...] e continua a ser um dos pilares essenciais de uma política coerente de combate ao trabalho infantil a nível nacional. Mas a experiência tem demonstrado que esta Convenção representa problemas para alguns Estados, que a acham muito complexa para aplicar em seus detalhes e, portanto, hesitam em ratificá-la. Afigura-se necessário, portanto, desenvolver um novo instrumento dirigido especificamente contra as piores formas de trabalho infantil. Esta nova Convenção não substitui a Convenção nº 138 mas a complementa. A comunidade mundial deve expressar seu compromisso de agir com espírito de solidariedade através da aprovação de uma convenção internacional de trabalho que proíbe todas as formas intoleráveis de trabalho infantil. Uma Convenção deste tipo preencheria as lacunas nos instrumentos jurídicos internacionais nesta área e definiria prioridades claras para ação nacional e internacional” (HANSENNE, 1997 *apud* LANSKY, 1997, p. 265, tradução nossa). No original: “*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*

Nas discussões sobre as normas fundamentais do trabalho no início da década de 1990, 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 nº 138.

De acordo com a OIT (2004, p. 9),

se trata daquelas formas de trabalho que escravizam o menino ou menina, que o separam de sua família, que o expõem a sérios perigos e doenças, ou o deixam abandonado à sua própria sorte nas ruas das cidades desde tenra idade (OIT, 2004, p. 9, tradução nossa).⁹

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

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 apud LANSKY, 1997, p. 265).

⁹ “[...] 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” (OIT, 2004, p. 9).

e em condições perigosas, a exploração de crianças muito jovens e a exploração sexual das crianças para fins comerciais.¹⁰

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 Contra o Trabalho Infantil 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”.¹¹

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.

¹⁰ Resolução relativa à eliminação do trabalho infantil, adotada pela 83ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em 18 de Junho de 1996 (*apud* OIT, 2010).

¹¹ Conforme registrado em carta às entidades membros da Marcha no Brasil, datada de 09/07/1998: “Conseguiu-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”.

O trabalho infantil é amplamente tolerado tanto pela sociedade brasileira quanto pela sociedade paraguaia, conforme indicam os altos índices apresentados pelas pesquisas oficiais. 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. (BRASIL, 1998, p. 12, grifo nosso).

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.

3.2 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 “[...] uma campanha efetiva de longo prazo para lutar contra o trabalho infantil” (FYFE, 2009, p. 42, tradução nossa).¹² 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. 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 1980, 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

¹² “[...] una campaña efectiva de largo plazo para luchar contra el trabajo infantil” (FYFE, 2009, p. 42).

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, clamando aos países pela ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989,¹³ 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 ressurgimento 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 países,¹⁴ 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).

¹³ 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”.

¹⁴ Conforme consta no Relatório Global 2010 “Acelerar a ação contra o trabalho infantil”.

A atuação do Programa se dá por meio de alianças com governos, organizações bilaterais e multilaterais, organizações patronais, de trabalhadores, organizações não governamentais, 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 estratégias nacionais de ação, e fortalecer os mecanismos e capacidades institucionais para enfrentar o problema, em nível local, nacional e regional.
- Aumentar a conscientização sobre os problemas e as consequências do trabalho infantil, gerando compromissos de ação articulados entre os diferentes setores ligados à questão, para alcançar sua erradicação progressiva.
- Prestar atenção integral direta às crianças e adolescentes que trabalham, bem como às suas famílias, priorizando aqueles que trabalham em setores de alto risco. (OIT, 2004, p. 10, tradução nossa).¹⁵

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;

¹⁵ “• *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).

- 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 de cada sociedade, supõe-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 da modernidade, 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.

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 digno¹⁶ (OIT, 2010).

Mesmo que as políticas globais incidam de forma diferenciada em cada país, a sua apropriação depende mais de uma correlação de forças 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 programa, embora ele deixe a questão mais evidente. A própria Convenção 138, de 1973, já determinava a obrigatoriedade de uma política nacional para erradicação do trabalho infantil pelos países que a ratificassem. Em seu artigo 1º estabelece que

¹⁶ “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 proteção 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).

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

A política nacional deve seguir as diretrizes estabelecidas 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. 9), pois à medida que o programa foi sendo ampliado e recebeu apoio de outros governos,¹⁷

A abordagem integral do trabalho, o compromisso com o fortalecimento das capacidades dos países e a realização de projetos de tipo demonstrativo, tornaram possível globalizar uma proposta única em nível regional e enfrentar, ao mesmo tempo, problemas específicos de maneira combinada (OIT, 2004, p. 9, tradução nossa).¹⁸

¹⁷ O primeiro a apoiar foi o governo alemão, e depois Espanha, Estados Unidos, Holanda, Canadá, Itália, Noruega (OIT, 2004).

¹⁸ “[...] *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*” (OIT, 2004, p. 9).

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. Esse modo de ver e fazer política é fruto de um processo de compressão do tempo-espaço, em que as distâncias se dissipam. Sendo assim, o tema do trabalho infantil não está enraizado em determinada realidade ou restrito a ela. O Ipec demonstra a desterritorialização do tema e, considerando a perspectiva antropológica, o programa 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 que envolva uma perspectiva ampla sobre as situações que podem atingir 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 conceituá-los e aplicá-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.

Uma grande 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.

Não há 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, às quais as Convenções estão submetidas quando se propõem universais.

O discurso dominante sobre os direitos humanos traz em si uma marca ocidental liberal, a qual é facilmente identificada, segundo Santos (2003), quando se apresenta como um valor universal; ou na elaboração da Declaração Universal de 1948, cujo momento não contou com a participação da maioria dos povos da Terra; na prioridade aos direitos civis e políticos em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais; e no reconhecimento do direito à propriedade como o primeiro direito econômico que durante muito tempo foi reconhecido como o único 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).

A proposição de uma política global deve considerar essas controvérsias, pois 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 tanto o empenho na adequação do programa quanto a adesão à proposta trazida pelo Ipec aos países.

3.3 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 de 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 incorporou garantias à criança e ao adolescente ao exercício de seus direitos e o seu desenvolvimento:

A família, a sociedade e o Estado têm a obrigação de garantir à criança e ao adolescente seu desenvolvimento harmônico e integral, bem como o pleno exercício de seus direitos, protegendo-os contra o abandono, o abuso, o tráfico e a exploração. Qualquer pessoa pode exigir da autoridade

competente o cumprimento de tais garantias e a sanção dos infratores. Os direitos da criança e do adolescente, em caso de conflito, têm um caráter preponderante. (*apud* ORTIZ, 1996, p. 146, tradução nossa).¹⁹

Havia uma mobilização no sentido de harmonizar a legislação nacional ao estabelecido por esses dois instrumentos legais. “A adaptação do Código de Menores à nossa realidade e o espírito e letra da Convenção é o desafio atual do Parlamento” (ORTÍZ, 1996, p. 150, tradução nossa).²⁰ 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 a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Lei da Nação 57/90 e o Artigo 54 da Constituição Nacional não estão refletidos em outras leis mais operacionais, ainda em vigor, como o Código do Menor (1981). A prática jurídica geralmente não considera a prioridade dessas leis. [...] A descentralização no atendimento de crianças ainda não é suficientemente legislada, porém, está começando em parte dos programas municipais de atenção à criança e ao adolescente em mais de 20 municípios. Por iniciativa do setor não governamental esses municípios receberam treinamento para

¹⁹ “*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).

²⁰ “*La adecuación del Código del Menor a nuestra realidad y al espíritu y letra de la Convención es el desafío actual en el Parlamento*” (ORTÍZ, 1996, p. 150).

viabilizar seus serviços de atenção a casos, de prevenção e promoção dos direitos da criança e do adolescente. (ORTIZ, 1996, p. 146-147, tradução nossa).²¹

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 Ipec no país. Em 8 de junho de 1998, o programa 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 Comitê Asesor Nacional de Trabajo Infantil,²² 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, protegido e com garantia de direitos. Em contrapartida, em 2000, outras organizações

²¹ “*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).

²² 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).

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, resultando na Declaração Sócio Laboral do Mercosul.²³ A assinatura desse documento comprometeu os Estados partes “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”.

Por ser um país membro da OIT, o Paraguai estava de certa forma comprometido com as deliberações da Conferência Internacional do Trabalho de 1998, que adotou a Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho. Fato 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.

Além disso, em 2000, o Paraguai passou a integrar uma série de ações no Mercosul para a prevenção e a 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 por parte dos Ministérios do Trabalho, das organizações de trabalhadores e de empregadores dos países do Mercosul (IPEC, 2011).

²³ Assinada no dia 10 de dezembro de 1998. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/sociolaboralPT.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2014.

3.3.1 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 e 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.

Nas estratégias utilizadas pelo Ipec, inclui-se também a articulação de uma série de instituições públicas e privadas, com o objetivo de fortalecer-las e 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 a 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, foi mais 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. Na pesquisa de campo, as pessoas entrevistadas destacaram as viagens a outros países da América do Sul, como o Brasil, a Colômbia, o Peru, a Argentina para participação em eventos e também para conhecer experiências de enfrentamento do trabalho infantil realizadas pelos governos.

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).

A cooperação internacional para a implementação de ações de combate ao trabalho não se dava apenas por meio da OIT. Com o apoio financeiro do Unicef, o Governo Nacional iniciou o programa *Abrazo*, em 2005, para enfrentamento do trabalho infantil nas ruas, sob a responsabilidade da Secretaria de Acción Social (SAS Paraguay). A partir de setembro de 2008,²⁴ essa iniciativa passou a ser coordenada pela Secretaria Nacional

²⁴ Disponível em: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/buscan-optimizar-abrazo-1099382.html> Acesso em: 15 jan. 2014.

de la Niñez y Adolescencia (SNNA), ampliando seu atendimento para outras formas de trabalho infantil consideradas perigosas.²⁵

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).

A ampliação de ações voltadas para o enfrentamento do fenômeno do trabalho infantil no Paraguai indica a capacidade de influência de uma ação política global. De acordo com o Ipec (2011), entre os anos de 1999 e 2010, foram executados 15 programas de ação no Paraguai, sendo 12 deles voltados para o atendimento direto de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, juntamente com inúmeros miniprogramas. Houve uma ampla produção de conhecimentos gerada pela sistematização de experiências, materializada em publicações, guias e manuais concentradas 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. Além da adequação da legislação nacional às Convenções e a identificação de vazios legislativos por meio de estudos apoiados pelo Ipec.

O esforço de sistematização realizado pelo IPEC nos últimos 10 anos atende aos requisitos de sustentabilidade, reprodução, eficácia e eficiência na produção e transferência de conhecimento; responsabilidade e ética com as

²⁵ Disponível em: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/buscan-optimizar-abrazo-1099382.html>. Acesso em: 15 jan. 2014.

relações de assistência técnica, papel fundamental da ação de cooperação das agências do Sistema das Nações Unidas. [...] ao sistematizar um conjunto de intervenções realizadas para contribuir para a prevenção e eliminação de diferentes formas de exploração do trabalho infantil, o IPEC agregou valor ao país ao fornecer novas ferramentas conceituais e metodológicas, construídas a partir do que foi vivenciado. (IPEC, 2011, p. 34-35, tradução nossa).²⁶

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, a melhor apropriação dos processos e resultados.

Contudo, o programa não encontrou um ambiente vazio de iniciativas inovadoras de atenção a meninos e meninas trabalhadores. O tema já era uma preocupação de organizações sociais. Havia um projeto pioneiro no atendimento aos meninos e meninas em situação de rua, inclusive aos 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:

²⁶ “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).

o enfoque dos direitos; a desestruturação da rua como um processo; o protagonismo de crianças e adolescentes mesmo no contexto de adversidades; a articulação das organizações e o Estado.²⁷

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, Callescuola 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.

Por outro lado, a perspectiva de erradicação do trabalho infantil, linha fundamental do Ipec, teve de confrontar-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. Contudo, quando o Escritório do Ipec foi aberto, em 2001, foi necessário estabelecer um diálogo com esse segmento.

A OIT encontrou também um ambiente político mais favorável a ações da sociedade civil e a articulações com órgãos governamentais, pois com o fim da ditadura de Alfredo Stroessner outras possibilidades se abriram para as organizações da sociedade civil e para a política pública voltada para crianças e adolescentes. Essa nuance não apareceu nos

²⁷ “[...] *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*”. Disponível em: <http://www.sna.gov.py/articulo/43-painac.html>. Acesso em: 15 jan. 2014.

documentos pesquisados, mas pode ser percebida no discurso dos atores sociais. A Fundação Dequeni, por exemplo, apesar de já existir, só pôde se registrar em 1989, após o fim da ditadura.

Para 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 proposta do Ipec, programa de um organismo internacional, teve questionamentos sobre de que maneira se aplicaria a proibição do trabalho infantil.

Durante a pesquisa de campo foi informado que 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:

Na verdade, faz dez anos ou mais que a ditadura militar acabou, é verdade, e isso continua presente. Isso tem muita presença, então tudo o que é repressão que se poderia usar, isto é, a condenação do trabalho infantil, com um ato represivo é claro que teve muita adesão. (Stella Garcia – SAS, tradução nossa).²⁸

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.

²⁸ “*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 adberencia*” (Stella Garcia – SAS).

3.4 Primeiros passos da implementação do Ipec no Brasil

No período em que se iniciou a implementação do Ipec no Brasil, no início dos anos 1990, o número de crianças e adolescentes trabalhadores alcançava índices alarmantes, chamando a atenção da comunidade internacional e mobilizando atores locais.

Ao mesmo tempo, a política governamental do então Presidente Fernando Collor de Mello trouxe sérias mudanças no campo do trabalho, e 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 de 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).²⁹

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

²⁹ A assinatura do “Memorando de Entendimento”, entre o Governo Brasileiro e a OIT, ocorreu em 4 de junho de 1992.

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.

Inicialmente, o Ipec priorizou 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 ONGs 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 programa foi fundamental. A sua execução 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.

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. Esse comitê tinha um caráter consultivo e a responsabilidade de aprovar programas de ação³⁰ bienais. A primeira fase do 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 para financiamento projetos de combate ao trabalho infantil.

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 Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), em 1994. Por meio dessa aglutinação no Fórum, foram possíveis a definição de uma série de estratégias e o fomento de programas governamentais e não governamentais voltados para a erradicação do trabalho infantil. Como por exemplo

³⁰ “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, fortalecimento institucional, mobilização social, pesquisas, inspeção de trabalho e movimento de conscientização” (OIT, 2003, p. 55).

a proposta de ação direta chamada Programa de Ações Integradas (PAI), que priorizou o combate ao trabalho infantil nas carvoarias do Mato Grosso do Sul, em 1995 e mais tarde foi ampliado para as regiões dos canaviais da Zona da Mata Sul de Pernambuco e da região sisaleira da Bahia. 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, 1996).

No estado do Mato Grosso Sul, deu-se início ao primeiro programa de transferência de renda para combater o trabalho infantil, chamado 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)³¹ do Governo Federal.

A repercussão do tema da erradicação do trabalho infantil foi ganhando maiores proporções no âmbito de órgãos governamentais, como no Ministério do Trabalho, com a criação, em 1996, das Comissões Estaduais de Combate ao Trabalho Infantil, 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 (DRTs) e a Unidade de Inspeção Móvel da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE).

³¹ 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”. (Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/peti>. Acesso em: 7 jan. 2014).

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 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 a 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.

Embora o Ipec tenha enfrentado dificuldades para provocar mudanças de atitude nos líderes sindicais, nos empresários, nos agentes governamentais e líderes comunitários com relação ao trabalho infantil, há um reconhecimento por parte da OIT de que atualmente existe maior consciência do problema e envolvimento no combate ao trabalho infantil (OIT, 2003).

Por outro lado, a exigência de harmonização da legislação nacional 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 infantojuvenis.

A pesquisa identificou uma percepção por parte de atores envolvidos no tema no período de implementação inicial do Ipec, de que o momento político do país foi fundamental para a ideia da erradicação do trabalho infantil ganhar projeção.

A criação da Conaeti, em 2002, foi 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), ONGs 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 da OIT dos primeiros 10 anos de implementação do Programa, 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 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. O mesmo ocorreu com órgãos públicos.

Para a OIT, o Ipec teve um impacto importante na redução do trabalho infantil no Brasil:

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, 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 apoiador 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. (OIT, 2010, p. 22).

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.

Os passos iniciais de implementação do programa 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, e em grande medida contou com o envolvimento 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 infantojuvenis, 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 pressionou pela 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.

Cabe reconhecer que a rede que se constituiu com o FNPETI, além de pautar exclusivamente a questão do trabalho infantil, trouxe outros atores, tradicionalmente pouco envolvidos com 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 infantojuvenis.

Naquele período, tramitava no Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 2.018/91 que instituía 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, antes da chegada do Ipec ao Brasil.

O Fórum Nacional DCA trabalhou contra a proposta do PL, por entender que o ECA, a CLT e a Constituição Federal atendiam à regulação do tema. Declarou aos deputados federais

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 [...] (FÓRUM NACIONAL DCA, 1994, p. 18).

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 crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

Em resumo, 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.

Quadro 11 – 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	1990	1990
Principal legislação de proteção à infância	Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069/90	Código de la Niñez y la Adolescencia – Lei 1680/01
Início do Ipec/OIT	1992	1996
Ratificação da Convenção nº 182 da OIT	2000	2001
Ratificação da Convenção nº 138 da OIT	2002	2003
Criação da Conaeti	2002	2002
Aprovação do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil	2004	2004

	BRASIL	PARAGUAI
Índice de trabalho infantil	3.517.540 – 8,3% da população na faixa etária de 5 a 17 anos (Pnad, 2012)	436.419 – 23,5%, da população na faixa etária de 5 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 da 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 da legislação nacional com as Convenções.

	BRASIL	PARAGUAI
Estratégias de implementação inicial do Ipec	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	

3.5 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 ONU e na Convenção nº 138 da OIT.

As relações e ações intraestado e entre Estados foram facilitadas pelo Ipec/OIT 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 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 mais destaque à questão da exploração sexual comercial e ao trabalho infantil doméstico, além da atenção aos 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.

As duas experiências refletem o que Mato (2005) denomina de “produção de ideias politicamente significativas” e de difusão de práticas e de

significados, por parte de atores globais, 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 dos 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, estabelecendo 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.

Como por exemplo em relação à discussão e à definição de um conceito de trabalho infantil. Em alguns documentos da OIT inicialmente se

afirma o que “não” é considerado trabalho, que pode ser interpretado como uma tentativa de contemporizar as opiniões, e em seguida se apresenta um conceito do que seria trabalho infantil.³² No Paraguai, observou-se que em algumas publicações tanto da OIT, quanto da Conaeti,³³ incluindo a opinião das pessoas entrevistadas, o conceito inicia informando que nem toda atividade econômica é considerada trabalho infantil, por exemplo:

nem toda atividade econômica é considerada como trabalho infantil, este engloba aquelas tarefas que são prejudiciais ao pleno desenvolvimento físico e mental de crianças e adolescentes [...] (DGEEC, OIT, 2013, p. 53, tradução nossa).³⁴

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. 4). Essa diferença na abordagem do conceito pode estar relacionada ao fato de no Brasil o trabalho não ser considerado um direito da criança, como afirmou o Fórum Nacional DCA em citação anterior.

³² Por exemplo, os seguintes documentos: 1) La acción del IPEC contra el trabajo infantil en América Latina y el Caribe 1996 – 2004 – Avances y prioridades futuras, página 11; 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/ipec/boletin/documentos/dt173.pdf

³³ Por exemplo, os seguintes 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>

³⁴ “[...] 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).

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. Contudo, mesmo que ao final tenha havido um consenso institucional sobre o conceito, de acordo com Irandi Pereira, representante da CUT naquele período, 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.

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.

Havia ainda um contexto político de construção de um Estado Democrático de Direito, que privilegiou processos de delimitação formal do poder, de 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 o número de crianças trabalhadoras e à 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.

No campo dos limites do programa, 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 utilização da 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, na qual os significados são construídos historicamente pelas práticas políticas e também de representações simbólicas, que dão significado à existência dos indivíduos e do coletivo.

A percepção de uma política global pelos atores locais

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.

Outra consideração, já manifestada pela perspectiva do Imperialismo Cultural, é a preocupação 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 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 supõe 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, auxiliando os países em desvantagem na busca de 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 essa maneira de pensar não pode ser ingênua, por isso é fundamental manter a perspectiva crítica e a consideração do contexto da geopolítica de poder no qual as políticas globais estão inseridas.

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 se considerar a dialética dos processos sociais e da interação dos atores locais com proposições de ações e temas que poderiam ser chamados de “des/territorializados” (INDA; ROSALDO, 2002) e “traduzidos” (HALL, 2006).

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 aqui referida 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 preocupou-se 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, com o intuito de se aproximar o quanto possível do saber social desses atores e da ressignificação operada sobre o Ipec em cada realidade. A história contada a partir de diferentes contextos e percepções ajuda a compor um cenário da implementação de uma mesma política global em realidades locais diferentes.

A partir dos depoimentos 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.

O conceito de *habitus* de Bourdieu (2004) foi uma ferramenta importante para orientar a compreensão da perspectiva dos atores locais, uma vez 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. 6). Com esse conceito, Bourdieu 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 – mas sim o de um agente em acção: tratava-se de chamar a atenção para o “primado da razão prática” de que falava Fichte [...] (BOURDIEU, 2007, p. 61) [...] 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. (*apud* WACQUANT, 2007, p. 6).

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, a partir da ideia de *habitus*, 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. (BOURDIEU, 2004, 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 capital. 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.

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 buscam 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 concluir que as políticas globais são simplesmente impostas ou simplesmente aderidas, forjando uma ação homegeneizada capaz 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. E não necessariamente a realização de um embate coletivo, mas o uso de manifestações de cunho comportamental, como relutância, dissimulação, falsa submissão, ou o estabelecimento de diálogo mediado por debates e negociações.

Os depoimentos coletados na pesquisa de campo foram 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.

Para fins analíticos e metodológicos considerou-se o Brasil e o Paraguai como dois campos, embora se saiba que no caso dos contextos estudados a implementação do Ipec/OIT envolve a articulação de pelo menos cinco campos diferentes, sendo eles organismos internacionais, sociedade civil da área da infância, governo (incluindo agentes do Estado, como do Ministério Público), setor privado ou empresarial e trabalhadores ou sindical. Para os fins deste estudo, 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 a 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 formas, 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 (2011), a qual se entende 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 a uma ideia extrínseca.

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, 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*,¹ dos Estados Unidos, em fevereiro de 1989, de 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 do Rio dos Sinos (Unisinos) realizou pesquisa sobre o assunto e encaminhou ao Ministério do Trabalho (MTE) e à OIT (CEAP, 1991). 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 5 da OIT, que proíbe o trabalho de pessoas menores de 14 anos na indústria.

Relatório detalhado, elaborado pelos auditores fiscais, sobre a situação da exploração da mão de obra infantil foi encaminhado à Confederação Nacional da Indústria (CNI), dirigida na época por Mário Amato. A resposta da CNI sobre as denúncias demonstra 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 benfeitores:

faz-se imperativa, antes de se esconjurar os empregadores que dão oportunidades de emprego aos menores, direcionar

¹ Revista especializada em calçados, voltada para executivos da indústria calçadista.

as preocupações aos graves fatores determinantes da delinquência juvenil que proliferam no País (*apud* CEAP; CUT, 1991, p. 28).

Segundo estudo realizado naquele período por Santos e Pereira (1997, p. 5), 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 [...]”.

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 1990, 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. (NETO, 2007).

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 1990, 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 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 excrecência 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 infantojuvenil 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 1990, 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 motivado 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. 5).

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, conforme explicitado durante depoimento na pesquisa de campo.

O país também foi instado por organizações sociais estrangeiras, como entidades não governamentais, articuladas no Fórum Nacional DCA, no Brasil, e envolvidas com a Marcha Global contra o Trabalho Infantil, conforme ofício² enviado ao embaixador do Paraguai no Brasil, no qual reivindicavam a ratificação da Convenção 138 pelo país.

No campo empresarial, assim como no Brasil, a motivação do setor privado para se envolver no combate ao trabalho infantil foi o risco de manchar a imagem dos produtos e a ameaça de embargo.

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:

Os Estados Unidos decidem, sem perguntar a ninguém, fazer uma investigação dentro do Paraguai, o governo norte-americano, investiga as crianças que estão envolvidas na cana-de-açúcar e

² Ofício nº 64/2003 – Fórum Nacional DCA.

mostra que há muitas crianças envolvidas na cana, na colheita da cana de açúcar. Por que fazer isso? Sem pedir permissão, ninguém pediu, porque o Paraguai exporta a maior quantidade de açúcar orgânico para os EUA e para o açúcar orgânico sair do Paraguai tem que ter um selo, um certificado de que não tem trabalho infantil. Os EUA chegaram a dizer que sim, que tem e publicaram, e marcou na lista. Os EUA fazem uma lista de produtos produzidos pelos países com trabalho infantil e trabalho forçado. (Bernardo Puente – Ipec / OIT, tradução nossa).³

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 à 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.

³ “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).

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 (Brasil e Paraguai) 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 análise dos conteúdos das entrevistas permitiu identificar diferentes percepções sobre o programa, assim como diferentes ações e estratégias utilizadas pelo Ipec/OIT nos dois países, podendo auxiliar inclusive na compreensão sobre de que maneira se deu a resignificação do Ipec/OIT.

Priorizou-se entrevistar pessoas que tiveram participação nas discussões sobre a implementação do Ipec/OIT no Brasil e no Paraguai; algumas delas ainda trabalhavam 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, foram contatadas 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

A manifestação de resistência observada no conteúdo dos depoimentos foi compreendida, neste estudo, como o questionamento dos atores sociais a uma proposta de interferência a um problema local, mas que foi gestada fora do contexto do país. Suas manifestações se dão de forma pacífica, por meio de mobilizações públicas, manifestos, opiniões e confrontos por meio de ideias e debates.

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.

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:

Aqui o confronto com o Unicef foi muito forte na questão da ratificação da Convenção 138, foi forte (Norma Duarte – SNNA).

Aqui houve uma coisa muito particular em 2001, a Convenção 138 foi instalada no Parlamento. A Connat (Coordenação Nacional de Crianças e Adolescentes Trabalhadores)

[...] propôs a rejeição da 138, então foi levada ao parlamento, e quem tomou a frente foi o Unicef, que vigia os direitos das crianças, mas aparentemente crianças trabalhadoras não são usuárias dos direitos daquela instituição, entende, porque vão defender todos os direitos e não os das crianças trabalhadoras, então foi um confronto aberto [...]. Ganhou a posição assumida pelo UNICEF, da 138 (Connat).

Que hipócritas somos quando propomos uma lei que criminaliza a luta por uma vida digna (Connat, tradução nossa).⁴

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, de acordo com Lima e Almeida (2010), pelo menos, em meados do século XIX, quando o valor econômico atribuído ao trabalho das 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 do trabalho 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).

⁴ “*Acá fue muy fuerte la confrontación con Unicef en el tema de la ratificación del 138, fue fuerte (Norma Duarte - SNNA). 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 [...]. 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).

Foi mais fácil aos grupos médios aderirem mais rapidamente a essa ideia. Por isso, tiveram mais tempo para se adequar do que os grupos de famílias proletárias, 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 amostra 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 a seguir, 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.

É algo histórico, uma organização de crianças e adolescentes trabalhadores com 800 crianças e 100 adultos sai à rua e confronta o Estado em uma discussão sobre sua determinação em assinar uma convenção internacional e diz NÃO, as crianças expressam sua posição, sua leitura, o que quer, então luta no parlamento, mas o evento em si é um enfrentamento, mas um enfrentamento, digamos, sem armas, a partir da experiência das crianças. Foi capa em todos os jornais da capital. [...] embora às vezes alguém ofereça 100 mil dólares para trabalhar com a abolição do trabalho infantil e dissemos que não foi no momento econômico mais crítico e dissemos não, que não

poderíamos nos vender, e choramos de tristeza quando esse dinheiro foi embora. Foram 100.000 dólares que o representante da OIT disponibilizou para fazer um programa para trabalhar com crianças trabalhadoras, mas com o objetivo de abolir o trabalho infantil e com lágrimas nos olhos dissemos não. (Connat, tradução nossa).⁵

Para a representante 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:

Na verdade, assim como resistência ao Ipec/OIT eu não sei, mas sim a erradicação do trabalho infantil, sim, porque no Paraguai tivemos duas frentes, um movimento de organizações que eram a favor da organização das crianças trabalhadoras, que chamamos hoje Connats, e que depois de um tempo conseguimos conversar, hoje estamos nos mesmos objetivos, mas com ideologias diferentes, como a CDIA que uniu várias organizações e [...] fomos como a linha de frente. (representante da Fundação Dequení, tradução nossa).⁶

⁵ “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.” (Connat).

⁶ “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

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 32,⁷ 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.

[...] mas na convenção (dos Direitos da Criança) há um artigo que é o 32, artigo 32 queria ler para você, que para o movimento latino-americano é uma aceitação do direito ao trabalho, o artigo 32 diz: ‘Os Estados Partes reconhecem o direito da criança a ser protegida contra a exploração econômica e contra o desempenho de qualquer trabalho que possa ser perigoso ou prejudicar sua educação, ou que seja prejudicial à sua saúde ou ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual e moral ou social’ não diz contra o trabalho, é contra as condições de exploração. (Connat, tradução nossa)⁸

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 CDLA que agremia a varias organizaciones [...] y nosotros éramos como vereda del frente.”

⁷ Convenção sobre os Direitos da Criança – Artigo 32: 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 efectiva aplicação deste artigo.

⁸ “[...] pero en la convención (dos Derechos 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

A partir dos 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 sensibilizaram e aglutinaram uma série de organizações que atuavam na área da infância e adolescência, como será visto mais adiante.

A proposição da pauta da erradicação do trabalho infantil por parte da OIT (e também do Unicef) se deparou com um *habitus* estabelecido em uma parte dos 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 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.

No Paraguai, sim houve resistência e houve resistência do Movimento de Crianças e Adolescentes Trabalhadores, isso é claro e não só porque é uma organização internacional, não vou mentir para você e não vou disfarçar porque acho interessante tudo o que se pode discutir e produzir sobre isso, sim, obviamente também pela abordagem, esse olhar global

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 su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social' no dice contra el trabajo, es contra las condiciones de explotación." (Connat)

que traz o Ipec/ILO, *parece carregar todos na mesma bolsa [...]* Obviamente, um menino de 6 anos de idade, 5 anos de idade, não pode estar trabalhando na rua, ou de qualquer idade, ou seja, acho que essa foi a questão mal interpretada e houve como que uma ruptura, mas também tem a ver com a gente ou como somos os paraguaios ou de repente como somos latino-americanos, porque se polarizou, se colocou uma questão de que há pessoas que são a favor do trabalho infantil e há pessoas que são contra, então o debate se perdeu, toda essa discussão (Norma Duarte – SNNA, tradução nossa).

Bem, eu acho que nós concordamos em alguns pontos importantes, que eu mencionei, sobre o Ipec / OIT que era uma grande sacola onde cada um entra com sua particularidade, mas ainda é uma grande sacola.

A crítica que estávamos fazendo ao Ipec, e nisto me sinto responsável porque era uma das críticas que fiz, vêm e lutam por uma incidência, instalam uma normativa e vão embora, então não importa quem o faz e como faz, de fato nós, dentro da sociedade civil e o Movimento das crianças trabalhadoras essa crítica era mais orientada para a OIT do que para o Ipec, ou seja, mais identificada com a OIT. Essa era a crítica que fazíamos. (Norma Duarte – SNNA, tradução nossa)

Para mim, com todo o respeito que a OIT merece, eu acredito que ela representa o pensamento do norte, hegemônico, acredito que a OIT é uma organização que precisa rever a sua história e a sua gênese. Em 1919 ou não sabe em que ano, esta organização se constitui e tem por objetivo melhorar as condições de vida do trabalhador, e as condições de trabalho também. A partir desse momento em diante, olhando para a

situação da classe trabalhadora no mundo, descobrimos que mais de 70% são trabalhadores informais, o que significa que a OIT tem que assumir que perdeu seus objetivos e sua luta e é por isso que existem muitos trabalhadores, ex-trabalhadores ou desempregados. (Connat, tradução nossa).⁹

A resistência e a crítica a organismos internacionais manifestadas pela Connat ecoam 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.

⁹ “*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. 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) 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 la 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).*

O discurso desse grupo ressalta 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):

Estima-se que hoje haja um número total de pessoas famintas no mundo em torno de cem milhões e, delas, pelo menos quinhentas mil são crianças. O que essas crianças pensariam se uma delas tivesse percebido que estavam celebrando em todo o mundo “seus direitos”? Ou, o que essas crianças trabalhadoras achariam que são forçadas a uma clandestinidade por políticas jurídicas insensatas que querem “erradicar” crianças trabalhadoras? Bem, é precisamente no aniversário da CDN que rebrotam como cogumelos venenosos as políticas de “limpeza social”, de “recuperação”, mão militar, do espaço público, de perseguição policial dos filhos de migrantes, de corte definitivo e cirúrgico deste “câncer” que são os pobres e seus filhos, nesta sociedade que enquanto se maquia com cosméticos de segunda mão, permanece impune ao pisar em um mínimo sentimento para com as crianças. [...] Dois anos atrás, os “erradicacionistas” anunciaram, com uma autoavaliação propícia de seus próprios programas, que o trabalho infantil estava começando a diminuir no mundo. [...] Alguém ainda tem a coragem de nos dizer que enquanto aumentam as crianças famintas do mundo, as crianças trabalhadoras diminuem? Ou que a causa do aumento da fome é a chamada “reprodução intergeracional da pobreza”, supostamente atribuível ao trabalho das crianças e adolescentes? Tudo isso nos legitima a questionar ética e politicamente os enormes investimentos que são gastos em programas para a

“erradicação” do chamado trabalho infantil, programas como o IPEC, da OIT, ou iniciativas culturalmente colonizadoras como a Marcha Global. O tempo para esperar por resultados milagrosos já expirou e chegou a hora que com seriedade, transparência e severidade de se avaliar as conquistas efetivas do uso de tantos recursos.¹⁰

Outra crítica com relação às propostas provenientes de organismos intergovernamentais internacionais está relacionada à tendência dessas instituições de apresentarem proposições pretensamente universalizantes 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 das meninas trabalhadores, que, na opinião de quem inicialmente contestou o programa, não condizia com a realidade do Paraguai:

¹⁰ *“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.”*

Essa é outra crítica que fizemos a programas como o Ipec/OIT, que partiam de uma noção padrão de crianças e a noção padrão de crianças é a criança que trabalha em uma situação de exploração e há uma categoria abaixo, que são crianças que não retornam mais a suas famílias, que moram na rua, etc. E aí a questão da exploração é muito mais forte. Claro, mas com o conceito de trabalho infantil que a OIT tem é o trabalho infantil. É a mendicância etc. (Norma Duarte – SNNA, tradução nossa).

[...] a posição de eliminar o trabalho infantil não pode ser discutida descolada de uma questão ideológica, descolada da defesa de um modelo que na realidade produz pessoas pobres e mata as pessoas, ou seja, esse modelo neoliberal em que estamos não é capaz de resolver os problemas da pobreza, não é que ele não seja capaz, ele não tem vontade de resolver os problemas. (Connat, tradução nossa).¹¹

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.

¹¹ “*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. 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).

A outra opinião, 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 no trecho anteriormente apresentado. 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 a 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 a 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 de os responsáveis pela campanha não terem consultado especialistas de Bangladesh sobre o impacto que tal legislação teria na vida das crianças do país.

Contudo, as evidências estatísticas, como apresentadas no Capítulo II, 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 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 o 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, pois, para o movimento de meninos e meninas trabalhadores, as chamadas piores formas de trabalho infantil não devem ser consideradas como trabalho: “Por que a OIT, a partir do Ipec, assume que a prostituição é um trabalho? [...] O movimento latino-americano assume que

esse crime não é trabalho e até agora há toda uma discussão sobre isso.” (Movimento NAT, tradução nossa).¹²

A divergência conceitual sobre o que é trabalho, o que é exploração 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. Essa polêmica levou ao fortalecimento dos meninos e meninas trabalhadores e educadores sociais como atores sociais que de uma forma ou de outra expuseram as contradições que podem surgir na proposição de uma política global.

Em contrapartida, havia outros posicionamentos divergentes e a favor de uma política de erradicação do trabalho infantil, em conformidade com 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:

[...] na mesa do conselho (Conselho Nacional da Criança e do adolescente), muita oposição e na mesa da Conaeti, muita oposição, tanto é assim que alguns anos depois, quando o Paraguai começa a promover a ratificação da Convenção 138 sobre a idade mínima para começar o emprego, nós fazíamos lobby pela ratificação, conversamos com senadores, deputados e eles (NATs) pressionaram para que não ratificasse, porque se uma idade mínima fosse estabelecida, seria muito difícil para a criança

¹² “¿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).

e o adolescente poder trabalhar de pequenino [...] (Verónica Lopez, do Ministério da Justiça e do Trabalho, tradução nossa).¹³

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 de o governo interpretar as normativas internacionais de maneira a gerar ações autoritárias e de repressão, como ocorreu quando a ex-juíza Mercedes Brítez de Buzó assumiu a Secretaria de la Niñez e ordenou a realização de *redadas*¹⁴ de crianças, adolescentes e seus pais, nos anos de 2000 e 2001, sob o argumento de que estava efetuando uma ação protetiva.

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*:

¹³ “[...] 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 [...]” (Verónica Lopez, do Ministério del Justicia y Trabajo).

¹⁴ O Brasil também sofreu situação parecida com as retiradas compulsórias de crianças e adolescentes das ruas, realizadas pela polícia.

O caso adquiriu especial relevância quando, em 2007, foi detectado que o HRD, então com 6 anos de idade, ainda estava no abrigo do município de Assunção desde as detenções de crianças e adolescentes que no ano de 2001 ordenara a então juíza de menores, Mercedes Brítez de Buzó, institucionalizando meninos e meninas que estavam na rua mesmo com seus familiares. Essas incursões motivaram recursos de habeas corpus negados pela Suprema Corte de Justiça e, em seguida, o caso foi apresentado à CIDH. (CHAMORRO, OTERO, 2011, p. 454, tradução nossa).¹⁵

Outro aspecto apresentado estava relacionado à ausência da participação de crianças e adolescentes junto ao Ipec/OIT, como destaca Norma Duarte (SNNA): “Acredito que esse seja um elemento que faltou ao Ipec/OIT no marco do desenho e da sua incidência no desenho, que é a participação das crianças como atores sociais [...]”.¹⁶

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

¹⁵ “*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).

¹⁶ “*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 [...]*”.

Convenções e cuja análise do professor Roberto Céspedes (pesquisador) esclarece muito bem:

No que diz respeito à questão do trabalho infantil, houve um conflito, por assim dizer, em termos de dois enfoques. Houve dois enfoques até 2008, que são os do Estado, que estava mais ligado ao Ipec/OIT e que era contra o trabalho infantil e as ONGs que mais estavam, digamos, na linha do peruano Alejandro Cussianovich, daquela aceitação do trabalho infantil com regras. Agora dentro do grupo de ONGs, foram crescendo as que estavam mais ligadas à linha da OIT-Ipec. (Roberto Céspedes, tradução nossa).¹⁷

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 de o 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

¹⁷ “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.” (Roberto Céspedes).

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, [...] era a favor [...]”.

O Ipec/OIT contava com a participação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a qual realizou 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.

A remuneração que se pagava aos adultos era tão pouca, 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 tinham 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 [...] (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 (Auditora Fiscal – MTE), 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; [...] fazer vários processos de conscientização junto aos fiscais, porque a maioria deles estava ainda naquele 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, 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 para 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, Oficial de Projetos do Unicef no período da implantação do Ipec, 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, também, 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 inclusive 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.

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. 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 descabros 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 nº 8.742/98), 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).

Outro aspecto observado durante a pesquisa de campo 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.

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 (de inspiração militar) e a disponibilização de mão de obra às empresas (SMANIOTTO, 2008).

De acordo com Santos (1996), nas décadas de 1980 e 1990, 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 Estado.¹⁸

A sutileza da aprovação do trabalho infantil por uma parte da sociedade e de organizações públicas e privadas ainda persiste 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 judiciais¹⁹ 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.

¹⁸ Regulamentado pela Lei nº 10.097, de 19 de Dezembro de 2000, conhecida como Lei da aprendizagem.

¹⁹ 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).

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 Trabalho,²⁰ 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 Trabalho.²¹

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 pública de resistência no Paraguai, o que não ocorreu no Brasil.

²⁰ Ministério do Trabalho – Secretaria de Inspeção do Trabalho. Autorizações Judiciais para Crianças e Adolescentes – RAIS/2011

²¹ 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 fev. 2014 .

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 tendo 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, conforme depoimentos 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 o 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-americano 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.

Junto a isso, 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 programa a partir do diálogo estabelecido. Dispunha-se de um arcabouço legal e da 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 contribuíam 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, por exemplo, a ideia de que a família teria ganhos econômicos significativos. Havia também o interesse em obter recursos para investir nos projetos em andamento, mas esse interesse logo arrefeceu, uma vez que os investimentos econômicos em termos reais foram muito limitados.

A experiência brasileira em curso, desde a década de 1980, 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, 1996). 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.

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.

O Ipec 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 – Oficial do Unicef no período de implantação do Ipec)

O Ipec 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 [...]. 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.

(Margarida Munguba – Auditora Fiscal – MTE).

A receptividade [...] 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.

(Luiz Gonzaga de Araújo, representante da Contag na época).

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.

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.

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, as quais os Estados devem aderir. 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.

De acordo com 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.

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*

Optou-se por adotar a ideia de adaptação contextualizada e não somente as de resistência e de adesão, porque se identificou 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 conteúdo dos depoimentos, a que se está chamando adaptação contextualizada, foi expressado por uma parte dos atores e indica que o

processo de tradução da proposta do Ipec/OIT envolveu críticas, mas também o diálogo entre os atores locais e a proposta global. Isso não significa 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 a perda das referências culturais e políticas locais com relação ao tema.

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:

Olhando a distância, não teríamos sido capazes de fazer tudo o que fizemos quando assumimos o governo, se não tivéssemos esse marco normativo [...] agora, essa é a verdade, se entramos no Estado agora e não tivéssemos aquele arcabouço legal e normativo, que foi, com o Ipec fomos conseguindo [...] entramos em um diálogo muito interessante com a OIT e trabalhamos muito bem com Bernardo, [...]

justamente tentando fazer uma síntese e acho que conseguimos isso em termos de intervenção para a proteção mais dessas questões que ainda podem ser discutidas, procuramos o ponto em comum, e o ponto comum é que somos contra a exploração em suas diferentes formas. (Norma Duarte (SNNA), tradução nossa).²²

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 este ator transmite. A experiência das *redadas*, relatada anteriormente, é um exemplo de como uma interpretação equivocada de normas como as Convenções pode trazer prejuízos incalculáveis às crianças que se quer proteger.

Não foi identificada 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.

²² “*Mirando en la distancia, nosotros no hubiéramos podido hacer todo lo que hicimos cuando asumimos en el gobierno si no hubiéramos tenido ese marco. [...] ahora, esa es la verdad, si nosotros entramos ahora al Estado y no teníamos ese marco legal y normativo, que fue, lo que con el Ipec 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.*”

4.2.4 *Influência nas políticas públicas do Brasil e do Paraguai*

Compreendendo que a globalização tem como uma de suas características a irradiação de sentidos no mundo e a polêmica que isso provoca nos debates acadêmicos e políticos sobre sua capacidade ou não de homogeneização, em que medida 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? Qual a sua influência e o quanto torna a ação de erradicação do trabalho infantil similar nos diferentes contextos? E isso realmente contraria os princípios 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 compõe 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, a política pública é um 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 com relação 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.

Nesta mesma perspectiva, um documento de 1998 do período do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, e também o *Relatório*

Anual de Avaliação – PPA 2000/2003 – Exercício 2002 (p. 948), do Governo Federal, 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).

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. (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.

Com relação ao Paraguai, foram considerados como passos fundamentais a aprovação do Código de la Niñez, Lei 1680/01, que instituiu um sistema de garantia de direitos, e a criação da Conaeti, em 2002, por meio do apoio e incentivo do Ipec/OIT, trazendo contribuições importantes para a política pública voltada para a infância e adolescência, em especial ao tema do trabalho infantil.

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 Paraguai, por exemplo, 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, o que, mais adiante, foi sendo assumido pelo próprio poder executivo. Dessa forma, a iniciativa e a cooperação financeira resultaram em uma ação governamental.

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, cuja experiência no Brasil pôde ser conhecida por técnicos do governo do Paraguai.

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 Screan – Defensa de los derechos del niño a través de la educación, las artes y los medios de comunicación.²³ 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.

A influência nas políticas para a infância não se deu somente por meio da apresentação de uma proposta e do financiamento de ações voltadas para a erradicação do trabalho infantil. A partir desse 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.

Além dos depoimentos, documentos oficiais do governo paraguaio também serviram de fonte de informação sobre a influência nas políticas públicas, conforme o conteúdo a seguir:

As principais contribuições do Ipec no país estão ligadas ao diagnóstico, sensibilização, desenvolvimento legislativo, fiscalização e monitoramento, fortalecimento de políticas públicas, programas de atenção e avaliação de planos que contribuam para a erradicação progressiva do trabalho infantil, e de imediato suas piores formas. (DGEEC/OIT, 2013, tradução nossa).²⁴

²³ 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 ao 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.

²⁴ “*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 contribuyen 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 ocorreu 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 se viu nos casos da emissão de autorizações judiciais. Todavia, o argumento dos juízes refere-se à necessidade de sobrevivência da família e não ao 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.

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 põe em evidência 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 a implementação de políticas públicas para a área dos direitos da criança e do adolescente. 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 Abraço, 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.

As experiências dos dois países demonstram que não é possível afirmar que políticas globais levam a uma homogeneização das ações. Tal conclusão acarretaria na desconsideração da capacidade política e inventiva dos agentes locais. Ficou evidente a valorização, em primeiro lugar, da organização e da 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, embora os paraguaios tenham demonstrado maior reconhecimento de um impacto significativo nas políticas para a área da infância, do que no Brasil.

CONCLUSÃO

Ao longo deste estudo buscou-se compreender o processo de implementação de uma política global em contextos locais, considerando a perspectiva de governança global e o fenômeno da globalização e suas implicações sociais, culturais e econômicas. É possível a disseminação de um modelo de política em diferentes países de tal maneira que resulte num padrão de funcionamento, estruturas e ações ou, mais ainda, o alcance de resultados parecidos? Do ponto de vista acadêmico, concluiu-se que, embora não haja um consenso sobre como essas dinâmicas ocorrem e sobre os seus resultados, a forma como as relações internacionais se constituíram a partir da intensificação da globalização criou 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

Conclusão

do conhecimento e, por conseguinte, do progresso mundial (SEN, 2003). Outra perspectiva preocupa-se 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, Inda 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 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 de 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 o 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, da des/territorialização das culturas e de fenômenos sociais, das informações instantâneas, da troca de objetos culturais, dos movimentos transnacionais, que buscam intervir em agendas de meio ambiente, segurança, direitos humanos. Evidencia inclusive 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 contrabalançar 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. 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

Conclusão

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; ou 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, permitem 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 ocorre 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 compreende esse processo como ameaça à busca por um equilíbrio de poder global, devido à capacidade dos países mais ricos de 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).

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 pode apresentar componentes pouco democráticos, como alertado por McGrew (2008). Isso ocorre devido à desigualdade de poder entre os Estados e o fato de a governança global muitas vezes ser orientada por regras não escritas. Assim, ela tende a favorecer a agenda do capitalismo global. Além disso, é preciso considerar 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 (McGREW, 2008).

Conclusão

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 povos 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, nas negociações dos termos da convenção os representantes governamentais insistiram na necessidade de a 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.

A pesquisa empírica revelou 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 cujo “olhar global que traz o Ipec, parece carregar todo mundo no mesmo saco” (Norma Duarte – SNNA, tradução nossa),²⁵ ou então como manifestou o movimento dos NAT, que “com a assinatura das Convenções 138 e 182 temos lutado muito porque sempre se globaliza e sempre se coloca tudo no mesmo saco e acreditamos que não tem que ser assim” (Movimento dos NAT, tradução nossa).²⁶

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 Inda 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.

²⁵ “[...] mirada global que trae el Ipec, pareciera cargar a todos en la misma bolsa”

²⁶ “[...] 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”.

Conclusão

As iniciativas provenientes de diferentes organismos internacionais e de relações transnacionais, que objetivam interferir na política interna de países, não necessariamente têm os mesmos efeitos, pois dependem da combinação de diferentes fatores, como por exemplo do nível de adesão a elas. 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 impactarem mudanças locais.

Um dos resultados mais evidentes dessa interação 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 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 infantojuvenis. 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 envolveram 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, uma vez também que 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.

Conclusão

No Brasil, as denúncias sobre os altos índices de trabalho infantil em âmbito internacional também foram importantes, mas a organização da sociedade civil 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.

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 anteriormente, 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 nº 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 mostrou-se 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, se deve 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.

Conclusão

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 capacidades 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, ao mesmo tempo que é provocado pela compressão do espaço-tempo. As formas de resistência, por mais sutis que sejam, sempre se farão presentes.

Por fim, 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 irradiam-se 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 em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0102-644519990002. 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.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**: sobre a teoria da ação. 5. ed. Campinas, SP: Papyrus, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **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.

Referências

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/ipecc 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/ipecc/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.untag-smd.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.

COX, Robert W. **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**. 5^a. Edición. Asunción, 1991.

Referências

FALEIROS, Vicente. A Fabricação do Menor. **Série Textos Selecionados**, 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 - **Yvypóra 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?n-codigo=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.

Referências

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.

IANNI, Octávio. **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_vol1.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.pygglobal.com/pdf/documento_trabajo_9.pdf. Acesso em 20/03/2014

LAMBERTI, Eliana. **Regulação e reprodução do sistema socioeconômico: 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

Referências

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/ipecc/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.

MATO, Daniel. Redes transnacionais de actores globales y locales en la producción de representaciones de ideas de sociedad civil. In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de Ciudadania y Sociedad Civil em 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.

Referências

NETO, Honor de Almeida. **Trabalho Infantil na Terceira Revolução Industrial**. Porto Alegre: PUC/RS, 2007. Disponível em: <http://www.pucrs.br/edipucrs/online/trabalhoinfantil/trabalhoinfantil/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'DONNEL, 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/ippec/pub/boas_praticas_ippec_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/ippec/pub/boas_praticas_saude_324.pdf Acesso em: 07/01/2014.

OIT. Acelerar a acção 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 em: www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/relatoriogloba_2010.pdf Acesso em 29/10/2010.

Referências

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. Disponível em: http://codehupy.org.py/wp-content/uploads/2017/03/informe_1996.pdf. 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.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política Social:** temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008

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.

RISSE-KAPPEN, Thomas. **Bringing Transnational Relations Back in: non-state actors, domestic structures, and international institutions.** Cambridge Studies in International Relations: 42, Cambridge University Press: New York, 1999.

Referências

RODRÍGUEZ Carlos José; Benjamín ARDITI. **La Sociedad a pesar del Estado. Movimientos sociales y recuperación democrática en el Paraguay.** Coleccion 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. **Paraguai – 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.

SILVA, P.L.B. & MELO, M.A.B. **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: https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf

SEN, Amartya. **How to judge globalism**. The American Prospect, Volume 13, Number 1: January 01, 2002. Disponível em: <http://prospect.org/article/how-judge-globalism> 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.

Referências

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/ipecc/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.

UNICEF. **Niñas y niños urbanos en Paraguay**/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Asunción, Paraguay, Unicef, 2012. Disponível em: https://www.unicef.org/paraguay/spanish/resources_23176.htm Acesso em: 24/09/2013

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. **A integração entre o programa bolsa família e o programa de erradicação do trabalho infantil**. Brasília: FNPETI, 2006. Disponível em: <http://www.fnpeti.org.br/biblioteca/ver/483-a-integracao-entre-o-programa-bolsa-familia-e-o-programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil.html>

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 InfantoJuvenil**, 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.