



O PRINCÍPIO DA DESCENTRALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ERRADICAÇÃO AO TRABALHO INFANTIL NO PODER LOCAL

THE PRINCIPLE OF DECENTRALIZATION AS AN INSTRUMENT FOR THE EFFECTIVENESS OF POLICIES OF ERADICATION TO CHILD LABOR AT POWER LOCAL

André Viana Custódio¹
Higor Neves de Freitas²

RESUMO: Este estudo trata sobre o papel do princípio da descentralização na efetivação de políticas públicas de erradicação do trabalho infantil. O objetivo geral é verificar o papel do princípio da descentralização político-administrativa na efetivação de políticas públicas de erradicação ao trabalho infantil. Como objetivos específicos, se buscou examinar a proteção jurídica nacional e internacional contra o trabalho infantil, analisar o princípio da teoria da proteção integral e o princípio da descentralização no cenário nacional, bem como averiguar a efetivação de políticas de erradicação ao trabalho infantil no poder local. Nesse passo, buscou-se resolver o seguinte problema: como está consolidado o princípio da descentralização político-

¹ Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Sevilha - Espanha, Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Coordenador do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens (GRUPECA/UNISC) e Pesquisador do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social (UNISC). Endereço eletrônico: andreviana.sc@gmail.com.

² Mestrando em Direito com Bolsa Prosc Capes Modalidade I pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Graduado em Direito pela Universidade da Região da Campanha (URCAMP), Integrante do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (GRUPECA/UNISC), do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social (UNISC), do Projeto de Pesquisa sobre Violência Intrafamiliar contra Crianças e Adolescentes e Políticas Públicas (URCAMP) e do Projeto de Extensão sobre Trabalho Infantil e Políticas Públicas para o seu enfrentamento no município de Bagé-RS (URCAMP). Endereço eletrônico: freitashigor_@hotmail.com. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

administrativa na efetivação de políticas públicas de erradicação ao trabalho infantil? A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 instituiu no ordenamento jurídico pátrio a teoria da proteção integral, a qual inseriu princípios para efetivar o Direito da Criança e do Adolescente, entre eles, o princípio da descentralização político-administrativa, o qual é um princípio concretizante que estende a competência e a burocratização de ações governamentais nas esferas federal, estadual e municipal. Nesse contexto, se torna importante uma aproximação da sociedade e de seus atores sociais, mediante um modelo participativo e democrático, que permite uma conscientização da população e a efetiva atuação do sistema de garantias de direito de crianças e adolescentes, o qual proporciona o acesso aos direitos sociais básicos. O método de abordagem é o dedutivo e a técnica de pesquisa é a bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Adolescente. Criança. Descentralização. Políticas Públicas. Trabalho Infantil.

ABSTRACT: This study deals with the role of the principle of decentralization in the effectiveness of public policies for the eradication of child labor. The general objective is to verify the role of the principle of political-administrative decentralization in the effectiveness of public policies to eradicate child labor. The specific objectives were to examine national and international legal protection against child labor, analyze the principle of integral protection theory and the principle of decentralization in the national scenario, as well as to verify the implementation of policies to eradicate child labor in local government. The following problem was sought: how is the principle of political and administrative decentralization consolidated in the implementation of public policies to eradicate child labor? The Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 established in the legal order of the country the theory of integral protection, which inserted principles to effect the Law of the Child and Adolescent, among them the principle of political-administrative decentralization, which is a principle concretizing that extends the competence and the bureaucratization of governmental actions in the federal, state and municipal spheres. In this context, it becomes important to approach society and its social actors, through a participatory and democratic model, which allows an awareness of the population and the effective

performance of the system of guarantees of children's rights, which provides access to basic social rights. The method of approach was deductive and the research technique used was bibliographical and documentary.

Keywords: Child and the Adolescent's rights - Local Power - Principle of Decentralization - Theory of Integral Protection - Child Labor

INTRODUÇÃO

O trabalho infantil insere milhares de crianças e adolescentes em uma situação que prejudica sua saúde, qualidade de vida, bem como o rendimento escolar, se tornando um grave problema social. Para o desenvolvimento da abordagem sobre o tema, buscou-se desenvolver como a delimitação do tema a verificação do princípio da descentralização como instrumento de efetivação das políticas públicas de erradicação ao trabalho infantil no poder local.

O objetivo geral do presente trabalho é verificar o papel do princípio da descentralização político-administrativa na efetivação de políticas públicas de erradicação ao trabalho infantil. Como objetivos específicos definiu-se: examinar a proteção jurídica nacional e internacional contra o trabalho infantil, analisar a teoria da proteção integral e o princípio da descentralização no cenário nacional, bem como averiguar a execução de políticas públicas de erradicação ao trabalho infantil no poder local a partir de uma análise do princípio da descentralização.

A presente pesquisa buscou resolver o seguinte problema: como está consolidado o princípio da descentralização político-administrativo na efetivação de políticas públicas de erradicação ao trabalho infantil?

O método de procedimento utilizado foi o analítico. Por outro lado, o método de abordagem teórico utilizado da presente pesquisa foi o dedutivo, partindo de uma premissa universal a fim do desenvolvimento de um raciocínio por meio de argumentos. A pesquisa se desenvolveu por meio das técnicas de pesquisas documental e bibliográfica.

1. A PROTEÇÃO JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL CONTRA O TRABALHO INFANTIL

É pertinente frisar, primeiramente, que trabalho infantil é considerado como toda a atividade realizada por crianças e adolescentes abaixo da idade mínima permitida para o trabalho, as quais afetam diretamente em seu desenvolvimento humano.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao incorporar os direitos sociais e políticos à população, passou a conceber o *status* de sujeitos de direitos às crianças e adolescentes e a garantir, assim, os direitos fundamentais geracionais, oportunidade em que incorporou a teoria da proteção integral ao sistema jurídico nacional, de acordo com as normativas internacionais de direitos humanos:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

O Direito da Criança e do Adolescente passou a ser reconhecido a partir da centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, III da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a qual passou a inspirar todo o ordenamento jurídico constitucional vigente, tratando-se de um compromisso com os “direitos básicos contra todas formas de injustiça e opressão” baseado na “valorização da pessoa”, momento no qual instituiu de forma efetiva o princípio da teoria da proteção integral (SARMENTO, 2016, p. 14-15).

Os princípios que configuram a proteção integral reconhecem os direitos: à igualdade, sem distinção de raça religião ou nacionalidade; a especial proteção para o seu desenvolvimento físico, mental e social; o direito a um nome e a uma nacionalidade; à alimentação, moradia e assistência médica adequadas para a criança e a mãe; à educação e a cuidados especiais para a criança física ou mentalmente deficiente; ao amor e à compreensão por parte dos pais e da sociedade; à educação gratuita e ao lazer infantil; a ser socorrido em primeiro lugar, em caso de catástrofes; a ser protegido contra o abandono e a exploração no trabalho; e a crescer dentro de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos (REIS; CUSTÓDIO, 2017, p. 630).

Já o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, ao regulamentar o artigo mencionado, passou a assegurar a proteção integral da criança e do adolescente, bem como a efetividade e o alcance do conteúdo constitucional da prioridade absoluta:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (BRASIL, 1990).

O ordenamento jurídico brasileiro trouxe, de fato, responsabilidade para o “Estado, para a família, para a comunidade e para a sociedade em geral na proteção de direitos da criança e adolescente, mediante uma tríplice responsabilidade compartilhada”, que consolidou o Direito da Criança e do Adolescente como ramo jurídico diante da influência dos tratados e convenções do direito internacional (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2015, p. 38-39).

Direito da Criança e do Adolescente tem no Estatuto a completa formatação jurídico-protetiva para a infância brasileira. Rompe-se, pelo menos em âmbito formal, com a velha estrutura assistencialista que coisificava a infância e a enquadrava na situação irregular sob o rótulo da menoridade. É por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente que pela primeira vez na história cria-se para esse público específico um conjunto de dispositivos legais cuja finalidade seja a promoção e efetivação dos seus direitos fundamentais (LIMA; VERONESE, 2012, p. 55).

A Constituição Federal, em seu artigo 7º, XXXIII, passou a proibir qualquer forma de trabalho em idade inferior a 16 anos, ressalvados a condição de aprendiz a partir dos 14 anos e os trabalhos considerados perigosos, insalubres e noturnos antes dos 18 anos. Nesse sentido, a Consolidação das Leis Trabalhistas proíbe o trabalho em locais que prejudiquem o seu pleno desenvolvimento físico, psíquico, social e moral ou, ainda, em locais que prejudiquem a frequência escolar. No mesmo sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece condições mínimas para o exercício de atividades profissionais por adolescentes:

Art. 67. Ao adolescente empregado, aprendiz, em regime familiar de trabalho, aluno de escola técnica, assistido em entidade governamental ou não-governamental, é vedado trabalho:

I - noturno, realizado entre as vinte e duas horas de um dia e as cinco horas do dia seguinte;

II - perigoso, insalubre ou penoso;

III - realizado em locais prejudiciais à sua formação e ao seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social;

IV - realizado em horários e locais que não permitam a frequência à escola (BRASIL, 1990).

A aprovação da Convenção Sobre os Direitos das Criança pela Assembleia Geral das Nações Unidas, aprovada em 1989 e ratificada pelo Brasil em 21 de novembro de 1990, estipulou uma proteção especial para crianças e adolescentes na esfera internacional, o que serviu como estímulo para a efetivação de políticas públicas a fim de concretizar os direitos fundamentais das crianças e adolescentes e as normas de direitos humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1989).

No mesmo sentido, a Declaração de Genebra, o Pacto de São José da Costa Rica, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como a Convenção Internacional dos Direitos das Crianças passaram a garantir a instituição da base teórica da teoria da proteção integral nos países signatários. Ademais, o Mercosul ratificou compromissos regionais, quais sejam, a Declaração Presidencial do Mercosul sobre a Erradicação do Trabalho Infantil e a Declaração Presidencial sobre a prevenção e erradicação do trabalho infantil no Mercosul, com a finalidade de combater de forma efetiva o trabalho infantil (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2015, p. 25-27).

A Organização das Nações Unidas e a Organização Internacional do Trabalho são instituições que buscam garantir a proteção do Direito de Crianças e Adolescentes em âmbito internacional, proporcionando a consolidação da proteção jurídica contra o trabalho infantil, bem como a efetivação de políticas públicas. A Convenção n. 138 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Brasil em 2001, estabeleceu compromissos para a abolição do trabalho infantil, oportunidade na qual incentivou a elevação da progressiva idade mínima de admissão no trabalho (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1973). No mesmo sentido, a Convenção n. 182 da Organização Internacional do Trabalho passou a estabelecer ações imediatas para erradicar as piores formas do trabalho infantil por meio de ações prioritárias (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1999). Já as recomendações 146 e 190 da Organização Internacional do Trabalho buscaram estabelecer diretrizes

para políticas públicas e programas com a finalidade de garantir o desenvolvimento humano e fortalecer o compromisso em prol da proteção jurídica contra o trabalho infantil (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2015, p. 35).

Instituiu-se também o sistema de garantia de direitos das crianças e adolescentes por meio das políticas públicas de atendimento, proteção e justiça com a finalidade de garantir um “conjunto ordenamento e sistemático de organismos responsáveis pela efetivação de direitos” (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2015, p. 43). Já as políticas públicas de atendimento para crianças e adolescentes são constituídas em três níveis descentralizados: município, Estados e União.

2. A TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E O PRINCÍPIO DA DESCENTRALIZAÇÃO

A escravidão contribuiu significativamente para a exploração de pessoas, bem como para a exploração infantil em trabalhos domésticos e agrícolas. No século XIX, durante o processo de industrialização, a mão de obra infantil se tornou atrativa também, tendo em vista o seu baixo custo (MOREIRA; CUSTÓDIO, 2018, p. 180).

A teoria da situação irregular do “menor”, que vigorou durante os Códigos de Menores de 1927 e 1979, representou uma “coisificação da infância sob a mira do controle repressivo estatal para todos aqueles meninos e meninas” compreendidos em tal situação, momento no qual, inexistindo qualquer proteção efetiva às crianças e adolescentes, o Estado passou a punir e culpar as famílias empobrecidas destas (LIMA; VERONESE, 2012, p. 51). Esta doutrina tratava as crianças e adolescentes com discriminação e produzia uma visão estigmatizada de uma infância juridicamente aprisionada por positivistas clássicos da menoridade. Outrossim, a “objetivação jurídica do conceito do termo de ‘menor’ atribuía toda uma gama de políticas de tratamento à menoridade legitimando o reforço de políticas públicas de controle social, vigilância e repressão” (CUSTÓDIO, 2008, p. 3).

[...] os sistemas menoristas que dominaram os Estados latino-americanos escondiam em seu bojo uma falaciosa proteção. Nesses países a falta de equidade demográfica e a estreita relação entre pobreza ou marginalização social, acompanhados da frequente redução de investimento público nas áreas sociais decorrente da adoção de um receituário neoliberal, submeteu crianças e adolescentes a situações precárias e degradantes de desenvolvimento humano. No modelo de caráter assistencial que perdurou

por praticamente todo o século XX, a ênfase estava no controle jurídico-disciplinar sobre a infância, caracterizado pela prática “não participativa, autoritária e repressiva representada pela centralização das políticas públicas”, com o controle estatal absoluto. Destacava-se, portanto, o protagonismo do Poder Judiciário, que era muito evidenciado, a partir da prática de institucionalização de meninos e meninas “pobres e destituídos das condições básicas de exercerem seus poderes políticos e terem uma vida digna, como deveria ser o direito de toda a criança” (REIS; CUSTÓDIO, 2017, p. 625).

Contudo, o ambiente proporcionado na década de 1980 tornou-se importante para o rompimento da tradição menorista, tendo em vista que os movimentos sociais em defesa dos direitos da infância, que almejavam a democratização, foram responsáveis pela construção do Direito da Criança e do Adolescente como ramo jurídico, o que tornou-se um marco significativo para romper as práticas das políticas anteriores e para o reconhecimento da absoluta igualdade de tratamento de crianças e adolescentes e, ainda, estabelecer a responsabilidade compartilhada entre a família, a sociedade e o Estado (CUSTÓDIO, 2008, p. 26-27). Nesse sentido, a constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou a teoria da proteção integral, a qual garantiu um *status* de sujeito de direitos às crianças e adolescentes e os consolidou como titulares de direitos fundamentais em sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

A teoria da proteção integral é responsável por estruturar o reconhecimento de todos os direitos fundamentais e especiais às crianças e adolescentes, os quais se articulam de forma recíproca e são embasados por toda base teórica desta teoria e decorrem, principalmente, pelo princípio da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. A base teórica da teoria da proteção integral é composta por diversos princípios, dentre eles, a vinculação à aos princípios fundamentais da proteção integral, do caráter jurídico-garantista, do interesse superior da criança e do adolescente, da tríplice responsabilidade compartilhada, da prioridade absoluta, da descentralização, da desjudicialização, da politização, da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, da ênfase nas políticas públicas básicas da proteção integral, da participação popular e da humanização, os quais vincularam todo o sistema jurídico de direitos fundamentais com a finalidade de efetivar a proteção da criança e adolescente no cenário nacional (LIMA, 2001, p. 6-8).

Os princípios estruturantes são responsáveis por estruturar e garantir a unidade do sistema jurídico. Já os princípios concretizantes possuem uma função de

densificação dos princípios estruturantes, garantindo, assim, a sua aplicação político-constitucional e jurídico-constitucional no ordenamento jurídico pátrio (LIMA, 2001, p.156-161). O princípio da Descentralização Político-Administrativa é um princípio concretizante respaldado pelo artigo 204, inciso I, da Constituição Federal e pelo artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, os quais estendem a competência e a burocratização de ações governamentais nas esferas federal, estadual e municipal e, ainda, nas entidades beneficentes e de assistência social.

Nesse contexto, o texto constitucional de 1988 buscou atingir a esfera local de competência autônomas, introduzindo o município como ente federativo, o que contribuiu diretamente com a estratégia da descentralização e, também, com a democratização das decisões públicas. Desse modo, tendo em vista que princípio basilar do federalismo decorre de uma ideia de descentralização que pressupõe que “a maior parte das ações públicas deveria ser considerada interesse local, sendo excepcional a existência de políticas com coordenação das esferas mais abrangentes da Federação”, as políticas públicas de erradicação ao trabalho infantil passam a ser realizados na esfera local (HERMANY, 2007, p. 284-292).

A descentralização político-administrativa é uma alternativa que funcionalmente pretende trazer eficácia às ações governamentais e não-governamentais em termos de políticas públicas. Pois uma vez que se divide a competência para atuação entre os entes da federação, este processo torna-se mais simples e facilita a implementação de programas e ações sociais. E isso permite que a política pública alcance diretamente as pessoas que dela necessitam na sua realidade social, no seu território (LIMA; VERONESE, 2014, p. 567).

Faz-se mister destacar a necessidade da aplicação de princípios democráticos e de princípios também previstos na teoria da proteção integral, dentre eles, o da participação popular e da municipalização do atendimento, o que garante “um maior controle sobre a administração pública de nível local”, a “viabilização mais fácil de conversão das demandas sociais em programas e serviços”, “o papel integrador das instituições municipais”, a “multiplicação dos núcleos do poder político por intermédio do poder local”, “a atenção às demandas crescentes por participação por meio das instituições representativas de nível municipal”, bem como um fortalecimento de direitos e liberdades políticas e um aumento na efetividade das políticas públicas (LIMA, 2001, p. 262-264).

A divisão das tarefas nas diversas áreas relativas aos direitos fundamentais, promovida pela descentralização incide na possibilidade de tornar a execução de políticas públicas eficazes. Para isso, criaram-se os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente em nível nacional, estadual e federal, além dos Conselhos Tutelares em quase a totalidade dos municípios brasileiros, bem como instituíram-se Fóruns de Direitos da Criança e do Adolescente com representação nacional, estadual e municipal. Desse modo, a descentralização permite que o investimento em políticas públicas alcance crianças e adolescentes no lugar em que elas vivem, assim, as políticas e os programas sociais se aproximam mais da comunidade. E, nesse sentido, espera-se que a proximidade dos programas sociais com as pessoas que realmente necessitam delas acarrete no alcance da justiça política e social (LIMA; VERONESE, 2012, p. 101-102).

Durante o período menorista, o Estado exercia a tutela sobre as crianças e adolescentes por meio do Poder Judiciário, os quais solucionavam as questões relativas à assistência social de forma discricionária, institucionalizante e repressiva, oportunidade em que “interesses e necessidades de crianças e adolescentes perderam-se nos caminhos tortuosos da burocratização, do clientelismo, do populismo, da corrupção e malversação de recursos públicos” (LIMA, 2001, p. 269). Ademais, para garantir a efetividade dos Direitos da Criança e do Adolescente, é preciso “evitar que tais vícios não infestem a transferência de responsabilidades da União para os Municípios” (LIMA, 2001, p. 269).

Deve-se atentar que a concretização do princípio da descentralização político-administrativa não depende apenas da redistribuição das tarefas. Pelo contrário, o cumprimento da função social nas comunidades locais e da participação popular nas políticas de atendimento dependem da redistribuição dos recursos econômicos, financeiros, científicos e tecnológicos, conforme previsto no artigo 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente (LIMA, 2001, p. 270).

Dessa forma, o princípio da descentralização político administrativa, atrelado ao princípio da municipalização no atendimento e da participação popular permite que as políticas sociais sejam efetivadas de acordo com as necessidades regionais de cada lugar a partir de uma mudança radical no comportamento, nas concepções sociais, políticas, jurídicas, éticas da sociedade em geral.

3. A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ERRADICAÇÃO AO TRABALHO INFANTIL NO PODER LOCAL

As políticas públicas devem ser desenvolvidas a partir de um “planejamento estratégico por parte do Estado em determinada área” e por um controle de gestão constante, o que proporciona uma análise precisa por parte das ações governamentais e da administração pública (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2015, p. 107-108).

Dessa forma, política pública se torna um “conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade”, os quais, a partir de uma coordenação do Estado, “destinam-se a enfrentar um problema político” (SCHMIDT, 2017, p. 1). As políticas públicas são importantes no ponto de vista prático e acadêmico. No primeiro, reflete-se em uma compreensão mais qualificada acerca do tema, o que causa “maior impacto nas decisões atinentes às políticas”, pois é sempre importante ao cidadão o entendimento acerca da forma como as políticas públicas são estabelecidas. Já no segundo, há “o interesse pelos resultados das ações governamentais suscitou a necessidade de uma compreensão teórica dos fatores intervenientes e da dinâmica própria da política” (SCHMIDT, 2008, p. 2.308).

As políticas públicas de atendimento de crianças e adolescentes são realizadas de forma descentralizadas nos municípios e com a participação comunitária, ou seja, com uma relação de proximidade com a sociedade. O poder local, mediante um modelo participativo e democrático, possibilita de forma efetiva esta aproximação da sociedade, oportunidade em que o cidadão passa a ter um maior poder nas escolhas comunitárias e passa, assim, a atuar de forma concreta e captar o “capital social e humano por meio de políticas públicas” (HERMANY, 2005, p. 3).

Assim, estabeleceu-se que a competência para deliberar sobre as políticas públicas de atendimento de crianças e adolescentes em nível municipal é dos Conselhos Municipais de Direito da Criança e do Adolescente como órgão primário do sistema de garantia de direitos fundamentado no princípio da descentralização político administrativa (CUSTÓDIO; SOUZA, 2007, p. 4-5).

Entende-se necessário desenvolver uma compreensão mais abrangente sobre a participação efetiva da comunidade nas questões que envolvem sua própria realidade econômica, social e política, daí a importância da gestão pública compartilhada. O novo modelo de Estado, inserido num mundo

globalizado, passa a ser o de aproximar os atores sociais, devendo reformular e construir caminhos de comunicação, através do diálogo e da implementação de políticas públicas preventivas e curativas, que legitimem as demandas sociais (COSTA, 2017, p. 585).

Torna-se importante, também, a participação da sociedade e da família na “efetivação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes”, pois possibilita uma maior possibilidade de êxito nas políticas públicas e, ainda, oportuniza a participação popular da comunidade no “controle social sobre as políticas públicas” e na eficácia destas a partir do desenvolvimento de uma educação para a cidadania (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2015, p. 43).

O ordenamento jurídico brasileiro trouxe responsabilidades para o Estado, para a família, para a comunidade e para a sociedade em geral na proteção de direitos da criança e do adolescente, mediante uma tríplice responsabilidade compartilhada. É papel das famílias garantir a integralidade de direitos para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. O Estado tem o dever de agir sempre que algum direito for ofendido, protegendo os direitos da criança ou do adolescente, e deve possibilitar o acesso a direitos sociais, proporcionando o atendimento integral de crianças e adolescentes e de suas famílias, por meio de políticas públicas. Já a sociedade e a comunidade devem atuar na preservação das condições essenciais ao desenvolvimento de crianças e adolescentes e no desenvolvimento e garantir a construção de políticas públicas (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2015, p. 38).

Faz-se mister destacar que a participação da comunidade em si na garantia de direitos de crianças e adolescentes “reforça a noção de proteção integral”, oportunidade que também potencializada a transformação da realidade para a redução de desigualdades sociais e garante o respeito aos princípios da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana (TOLEDO, 2003, p. 141).

Vale destacar que as políticas de atendimento são planejadas pelos Conselhos de Direito em nível federal, estadual e municipal, sem qualquer subordinação hierárquica entre eles. Os conselhos descentralizados são autônomos e deliberam nos seus respectivos níveis, já as deliberações de níveis mais centralizados têm caráter de recomendação. Dessa forma, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente tem por finalidade elaborar as normais gerais da política nacional de atendimento e estabelecer diretrizes mais amplas para as políticas públicas (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2014, p. 118-119).

O desenvolvimento estratégico das políticas públicas ocorre nos municípios, por meio do Sistema de Garantia de Direitos, que atua em diversos níveis para a realização das políticas estatutárias. O 1º nível de políticas públicas é o de atendimento, que é planejado pelos Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes, órgão que atua nos três níveis federados e tem participação conjunta entre entes governamentais e representações da sociedade civil, sendo responsável pela formulação, deliberações e controle da política. Destaca-se que os Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes não são órgãos meramente consultivos. A execução das políticas públicas de atendimento é organizada por meio dos sistemas de políticas públicas destinados a assegurar os serviços que atendam aos direitos à saúde, educação, assistência social, cultura, esporte e lazer. O 2º de políticas públicas é o de proteção, que atua no enfrentamento das práticas de ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescentes, é o caso dos Conselhos Tutelares, Ministérios Públicos Estadual, Federal e do Trabalho e Ministério do Trabalho, por meio da atuação de seus agentes públicos que irão atuar administrativamente em inquéritos civis públicos e termos de ajustamento de conduta. As políticas de proteção não possuem o condão de exercer atividades relacionadas a políticas de justiça, e, sim, de atuar na proteção do cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes e na modificação imediata de todas as práticas violadoras de direitos inerentes a infância e de fiscalização dos serviços prestados pelas entidades de atendimento (MOREIRA, 2018, p. 308-309).

Já o 3º nível, chamado de políticas de justiça, é desenvolvido pelo Sistema de Justiça e busca a responsabilização pelas violações e proteção dos direitos de crianças e adolescentes na via judicial, viabilizado a partir de uma atuação do Ministério Público, por meio de ações civis públicas e do Poder Judiciário (MOREIRA; 2018, p. 309).

Ressalte-se que as linhas de ações de políticas públicas visam a garantia dos princípios basilares da teoria da proteção integral e por meio da descentralização de atendimento e da municipalização, que potencializa a integração com a comunidade e o desenvolvimento de “políticas públicas de atendimento à saúde, à assistência social, à educação, à cultural, ao lazer e ao esporte”, as quais são fundamentais para o enfrentamento ao trabalho infantil (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2015, p. 119).

A atuação dos Conselhos Municipais de Direito da Criança e do Adolescente, órgãos controladores, deliberativos e responsáveis pela fiscalização do desenvolvimento das políticas públicas de atendimento, que são previstas nos Planos Municipais de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e nos planos setoriais de prevenção e erradicação do trabalho infantil, que envolve os conjunto de ações da política municipal de prevenção e erradicação do trabalho infantil, tais como a elaboração de diagnóstico, capacitação da rede de atendimento, formulação dos

fluxos e protocolos de identificação e encaminhamento do trabalho infantil. (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2018, p. 309).

Dessa forma, o desenvolvimento das políticas públicas é efetivado por meio de uma articulação entre a sociedade e o poder público, se tornando essencial nas comunidades democráticas, tendo em vista o “aperfeiçoamento das ações políticas desenvolvidas, sendo multiplicador de ideias, fiscalizador de ações, demonstrador de peculiaridades e decisor nos pleitos públicos”, oportunidade em que a decisão é realizada através de intensos debates, o que proporciona uma conscientização da população acerca destes assuntos (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2018, p. 310).

Vislumbra-se, por certo, que o espaço local potencializa “o exercício do controle social sobre as decisões públicas” e concede a participação de atores sociais “numa relação dialética entre Estado e sociedade que permita a consolidação de uma cidadania governante” (HERMANY, 2007, 285-289). A participação popular no desenvolvimento das políticas públicas se torna importante para garantir condições essenciais de desenvolvimento de crianças e adolescentes e proporcionando um ambiente capaz de garantir o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana desde a infância (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2015, p. 38-39).

Ademais, vale ressaltar que é mister, também, tendo em vista que a situação de pobreza das famílias das crianças e adolescentes exploradas é o principal motivo do trabalho precoce, a continuidade do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, conhecido como PETI.

Dessa forma, torna-se importante o planejamento das políticas públicas em âmbito municipal a fim de uma mudança do entorno social com a participação da comunidade e com a criação de estratégias para implantar de forma efetiva o sistema de garantia de direitos, que proporciona o acesso aos direitos sociais básicos.

CONCLUSÕES

Conclui-se que o princípio da descentralização se torna essencial para a efetivação de políticas públicas de erradicação ao trabalho infantil no poder local, considerando que se atinge a esfera local, permitindo a democratização das decisões públicas, sendo necessário, inclusive uma redistribuição dos recursos financeiros.

Faz-se necessário a proximidade com a comunidade para ocorrer uma conscientização da comunidade, o que permite a construção de políticas públicas de acordo com as necessidades regionais, permitindo, também, uma mudança de comportamento que busca o rompimento das raízes históricas do sistema menorista.

A participação da comunidade reforça a noção da proteção integral e da base principiológica que estabelece uma proteção em prol da criança e do adolescente, tendo em vista que há uma tríplice responsabilidade compartilhada entre a Sociedade, o Estado e a família.

Os Conselhos Municipais de Direito da Criança e do Adolescente, bem como todos os demais órgãos devem, portanto, se articular para permitir o estabelecimento de uma sociedade democrática e garantir, assim, a efetivação das políticas públicas de erradicação ao trabalho infantil, oportunidade na qual se coloca em prática a proteção jurídica da criança e do adolescente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 12 mar. 2019

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 mar. 2019.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 02 marc. 2019.

COSTA; Marli Marlene Moraes da Costa. As políticas públicas de Proteção à Infância no Espaço Local: uma análise do programa de primeira infância melhor no Rio Grande do Sul. *In*: VEROSENE, Josiane Rose Petry (organizador). **Direito da Criança e Adolescente**: Novo curso – Novos temas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

CUSTÓDIO, André Viana. **Teoria da proteção integral**: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. 2008. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/657/454>>. Acesso em: 31 out. 2018.

CUSTÓDIO, André Viana; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa Moreira Estratégias Municipais para o Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes. *In*: XXVII Encontro Nacional do CONPEDI, 27, 2018, Salvador. **Anais eletrônicos**. Salvador: UFBA, 2018.

CUSTÓDIO, André Viana; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. **Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes**: reflexões contemporâneas o contexto do Brasil, da Argentina e do Uruguai. Curitiba: Multideia, 2015.

HERMANY, Ricardo. **(Re) Discutindo o espaço local**: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

HERMANY, Ricardo; et. al., O princípio da subsidiariedade e o direito social de Gurvitch: a ampliação das competências municipais e a interface com a sociedade. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato (organizadores), **Direitos Sociais e Políticas Públicas**: Desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os Direitos da Criança e do Adolescente**: a necessária efetivação dos direitos fundamentais. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

LIMA, Miguel Moacyr Alves. **O Direito da Criança e do Adolescente**: fundamentos para uma abordagem principiológica. 2001. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/82256>> Acesso em: 10 mar. 2019.

MACHADO, Martha Toledo. **A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos**. Barueri: Manole, 2003.

MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa; CUSTÓDIO; André Viana. **A influência do direito internacional no processo de erradicação do trabalho infantil**. 2018. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1141>> Acesso em: 05 marc. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção 138**. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4134.htm> Acesso em: 18 marc. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção 182**. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3597.htm> Acesso em: 02 mar. 2019.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre Direitos da Criança**. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm> Acesso em: 15 marc. 2019.

REIS, Suzéte da Silva; CUSTÓDIO, André Viana. **Fundamentos históricos e principiológicos do direito da criança e do adolescente**: bases conceituais da teoria da proteção integral. 2017. Disponível em: <<seer.upf.br/index.php/rjd/article/download/7840/4646>> Acesso em: 05 marc. 2019

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SCHMIDT, João Pedro. **Análise de políticas na perspectiva comunitarista**: as condições de efetividade e eficácia na visão de Amitai Etzioni. In: Noveno Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, 9, 2017, Montevideo. Anais eletrônicos. Montevideo: Alacip, 2017.

SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, Inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato. **Direitos sociais e políticas públicas**. Tomo 6. Santa Cruz: Edunisc, 2006.