

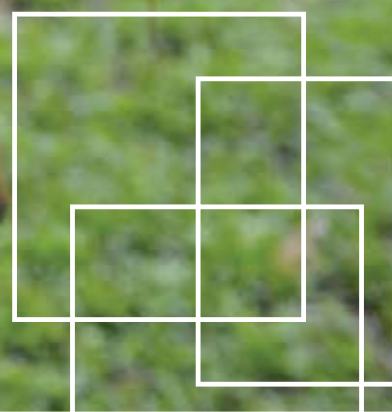


Organização  
Internacional  
do Trabalho

# RELATORIO MUNDIAL SOBRE TRABALHO INFANTIL

Vulnerabilidade econômica, proteção social  
e luta contra o trabalho infantil

## Resumo executivo





## Relatório mundial sobre trabalho infantil

Vulnerabilidade econômica, proteção social e luta contra o trabalho infantil



# Relatório mundial sobre trabalho infantil

Vulnerabilidade econômica, proteção social e luta contra o trabalho infantil



## Preface

Este relatório é o primeiro da série de relatórios mundiais sobre trabalho infantil, prevista no documento de conclusões - o Roteiro - que emergiu da Conferência mundial de Haia sobre Trabalho Infantil, realizada em 2010. A série de relatórios mundiais é considerada um veículo suplementar para promoção da ação eficaz contra o trabalho infantil, complementando o exercício periódico de estimativas globais e outras publicações globais da OIT. Em particular, a série visa monitorizar e ajudar a informar os esforços globais conducentes à concretização, até 2016, da eliminação das piores formas de trabalho infantil. Os relatórios mundiais fazem parte integrante de um Plano de Ação mundial sobre a eliminação do trabalho infantil, aprovado pelo Conselho de Administração da OIT, em Novembro de 2010, e pelo Plano de Ação de Novembro de 2012 para promover os princípios e direitos fundamentais no trabalho.

Os relatórios mundiais serão de orientação técnica baseada em resultados e de natureza temática. Cada um será elaborado para apresentar o ponto da situação atual, em termos de conhecimentos, numa área política selecionada que esteja relacionada com o trabalho infantil. A série será utilizada para desenvolver um processo baseado em resultados sobre as políticas necessárias para alcançar a ambiciosa meta de 2016. Os relatórios não apresentarão novos estudos primários; em vez disso, reunirão e analisarão os estudos existentes no campo do trabalho infantil, muitos deles realizados com o apoio do Programa Internacional da OIT para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) e o programa Compreender o Trabalho Infantil (UCW, *Understanding Children's Work*), uma iniciativa de investigação conjunta da OIT, do Programa das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e do Banco Mundial.

Este primeiro relatório mundial avalia o papel da proteção social no combate ao trabalho infantil. O relatório foi elaborado por uma equipa de investigação pluri-disciplinar liderada pelo IPEC. Para a elaboração do relatório, foram recebidos contributos substanciais do Departamento de Segurança Social da OIT, do Programa de Financiamento Social da OIT e do UCW. Foram ainda prestados outros importantes contributos por peritos dos setores de Emprego e Diálogo Social da OIT.

A investigação e a produção desta publicação tiveram o apoio do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Holanda, através do projeto da OIT Combater o Trabalho Infantil pela Educação.





## Resumo executivo

Entre 2000 e 2008, o número de crianças trabalhadoras em todo o mundo diminuiu em cerca de 30 milhões. Não obstante este progresso, no fim daquele período ainda havia mais de 215 milhões de crianças trabalhadoras, mais de metade das quais a realizar trabalho perigoso. Além disso, a tendência geral decrescente mascarou o aumento do número de crianças em atividade econômica na África Subsaariana, de 2004 a 2008 (OIT, 2010d). Embora estes números sublinhem a magnitude do desafio que continua a afrontar a comunidade mundial, também transmitem uma clara mensagem de esperança - o progresso contra o trabalho infantil é possível com opções políticas sãs e um substancial empenho nacional e internacional.

No entanto, 2008, o ano de referência para as últimas estimativas mundiais da OIT sobre trabalho infantil, já parece um passado distante<sup>1</sup>. Desde então, o mundo assistiu a uma crise econômica considerada, em geral, como a mais severa desde a Segunda Guerra Mundial, assinalando um período de prolongada insegurança econômica e lento crescimento. Embora a crise tenha tido origem nos mercados financeiros dos países industrializados, a globalização viu os seus efeitos alastrarem ao mundo em desenvolvimento. As conseqüências sociais variam muito de país para país, mas por toda a parte têm sido as populações pobres e vulneráveis a suportar o ímpeto da crise e os seus resultados.

O que será possível fazer nestas circunstâncias mais difíceis para garantir um maior e mais rápido progresso na resolução da questão do trabalho infantil? E como enquadrar as políticas para reduzir o trabalho infantil num quadro mais lato, destinado a melhorar a qualidade de vida e a assegurar o trabalho digno àqueles que estão em maior risco de dificuldades econômicas? Estas questões encontram-se entre os desafios políticos abordados neste *Relatório mundial sobre o trabalho infantil*. Ao elaborá-lo, juntamos dois objetivos de desenvolvimento que, apesar de logicamente relacionados, se têm mantido frequentemente dissociados: eliminar o trabalho infantil e alcançar uma abrangência universal de, pelo menos, um nível mínimo adequado de segurança social.

O relatório argumenta que o trabalho infantil é impulsionado pelas vulnerabilidades familiares associadas à pobreza, aos riscos e aos choques e que a segurança social é imprescindível para mitigar essas vulnerabilidades. Decorrendo daqui, os objetivos gerais do relatório são, em primeiro lugar, salientar a relevância da segurança social como parte de uma estratégia mais alargada para eliminar o trabalho infantil e, em segundo lugar, ajudar a compreender de que formas específicas poderão os sistemas de segurança social apoiar os esforços contra o trabalho infantil.

---

<sup>1</sup> Uma nova estimativa mundial do trabalho infantil será publicada em finais de 2013.

Na perseguição deste objetivos gerais, segue-se ao longo de todo o relatório uma abordagem baseada em dados objetivos. O relatório assenta especificamente nos resultados de rigorosas avaliações do impacto de intervenções e instrumentos de segurança social concretos. O fato de assentar exclusivamente em tais resultados tem a desvantagem de restringir o âmbito da análise, uma vez que não são incluídos alguns instrumentos de potencial relevância para o trabalho infantil - por exemplo, a proteção na maternidade - por não terem ainda sido submetidos a uma avaliação rigorosa do ponto de vista do trabalho infantil. Ao mesmo tempo, contudo, a fixação deste elevado padrão de resultados tem a importante vantagem de proporcionar uma base o mais sólida possível para se retirarem conclusões políticas.

O relatório começa por apresentar uma discussão sobre os antecedentes dos quadros normativos, conceptuais e políticos. Prossegue depois, concetualmente, de uma discussão do impacto da pobreza e dos choques na vulnerabilização das famílias ao trabalho infantil para uma análise do papel da proteção social na atenuação do impacto da pobreza e dos choques e na redução do trabalho infantil, passando finalmente a uma discussão de perspectivas de futuro quanto à forma de “priorizar” mais eficazmente as preocupações com o trabalho infantil em sistemas integrados de segurança social sensíveis aos problemas das crianças.

## Proteção social: do consenso à ação

É cada vez maior o consenso internacional sobre a importância da proteção social no desenvolvimento, como refletem as recentes declarações políticas emitidas pelas Nações Unidas, o G20, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a Comissão Europeia, a UNICEF e o Banco Mundial. O papel essencial da proteção social no desenvolvimento também foi reconhecido pelo Patamar de Proteção Social, uma iniciativa conjunta que envolve várias agências das Nações Unidas e outros organismos multilaterais, parceiros de desenvolvimento e ONG internacionais. No entanto, apesar do seu papel e das suas funções fundamentais, a proteção social ainda está longe de ser uma realidade para a vasta maioria da população mundial. A OIT estimou (OIT, 2010a) que apenas cerca de 20 por cento da população mundial em idade ativa (e respectivas famílias) tem acesso a uma segurança social abrangente.

A OIT estabeleceu a sua estratégia para resolver o desafio do alargamento da segurança social e do desenvolvimento e manutenção de sistemas de segurança social abrangentes na resolução e nas conclusões adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho na sua 100<sup>a</sup> Sessão, em Junho de 2011. A Conferência salientou que suprir as lacunas de abrangência era uma das principais prioridades para o crescimento económico, a coesão social e o trabalho digno para todos os homens e mulheres, e apelou à ação para o alargamento da segurança social através de uma abordagem bidimensional. Esta abordagem foi reforçada pela adoção da Recomendação n.º 202 de Pisos de Proteção Social, de 2012, na 101<sup>a</sup> Sessão da Conferência, realizada em Junho de 2012. As duas dimensões da abordagem são:

- estabelecimento e manutenção de patamares de proteção social como elemento fundamental dos sistemas de segurança social nacionais (dimensão horizontal); e
- prossecução de estratégias de alargamento da segurança social que garantam progressivamente níveis mais elevados de segurança social ao maior número de pessoas possível, regidas pelas normas de segurança social da OIT (dimensão vertical).

A dimensão horizontal da estratégia da OIT tem particular relevância para o presente relatório. Consiste na “rápida implementação de *patamares de proteção social* nacionais, contendo garantias de segurança social básica que assegurem a todos os necessitados, no seu ciclo de vida, a possibilidade de acesso a cuidados de saúde essenciais e segurança de rendimento, pelo menos, a um nível mínimo internamente definido” (OIT, 2011b, parágrafo 9; consultar também OIT, 2012b).

## O que impele as crianças para o trabalho? O papel da pobreza, riscos e choques

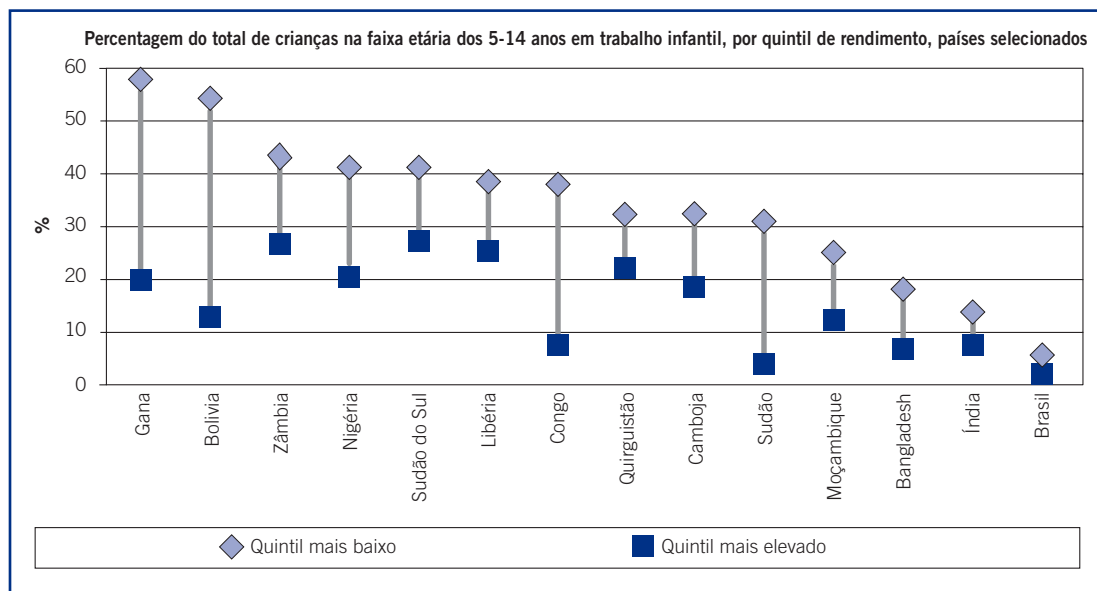
Há um forte argumento, tanto teórico como empírico, de que a vulnerabilidade económica associada à pobreza, riscos e choques desempenha um papel essencial em impelir as crianças para o trabalho.

A relevância teórica da pobreza e dos choques para o trabalho infantil é evidente. As famílias pobres, sem acesso ao crédito, têm menor probabilidade de conseguirem adiar o envolvimento das crianças no trabalho e de investir na sua educação e maior probabilidade de se verem forçadas a recorrer ao trabalho infantil para suprir necessidades básicas e enfrentar a insegurança. A exposição aos choques pode ter um impacto semelhante nas decisões familiares. Tipicamente, as famílias reagem ao que consideram ser uma redução do seu rendimento, recorrendo a empréstimos ou às poupanças; no entanto, quando estas opções não são possíveis ou o são numa escala insuficiente, os pais podem ter de recorrer ao trabalho infantil.

Existem provas substanciais de que a pobreza e os choques são relevantes para o trabalho infantil. Correlações simples mostram que o trabalho infantil é muito mais comum nos agregados familiares mais pobres (consultar a figura abaixo). Dados mais robustos, que controlam os atributos familiares que acompanham a escassez de rendimento, também indicam uma forte relação entre a pobreza e o trabalho infantil. Os estudos nacionais sobre trabalho infantil, por exemplo, mostram sistematicamente que, mantendo-se iguais as outras circunstâncias, as crianças pobres têm mais tendência a trabalhar do que as outras crianças em melhor situação (consultar, por exemplo, UCW, 2009c; UCW, 2009d). Um número crescente de estudos baseados em dados longitudinais ou esporádicos também sustentam de forma coerente a tese de que a pobreza induz as famílias a dependerem mais do trabalho infantil (consultar, por exemplo, Edmonds, 2012).

Existem também amplos dados de que as famílias, muitas vezes, recorrem ao trabalho infantil como forma de proteção contra os choques negativos. Estudos realizados no Camboja (Guarcello et al., 2008) e na Tanzânia (Beegle et al., 2003), por exemplo,

### O trabalho infantil é muito mais comum nas famílias pobres



Nota: Entende-se por trabalho infantil a realização de atividades econômicas por crianças.

Fonte: Dados do UCW baseados em estudos nacionais dos agregados familiares, vários anos.

revelaram que eram substancialmente mais elevadas as proporções de crianças trabalhadoras que, nas aldeias, passavam por choques relacionados com a agricultura, como secas, cheias e escassez de colheitas. Um estudo especificamente dirigido ao desemprego nas zonas urbanas do Brasil revelou que a perda de emprego entre os adultos tivera um efeito mensurável na probabilidade de as crianças abandonarem a escola para trabalharem (Duryea et al., 2007). Outro estudo, centrado no impacto da dura recessão econômica na Venezuela, durante 2002 e 2003, revelou que a proporção de crianças envolvidas no mercado de trabalho quase duplicara enquanto o PIB descia, tendo depois diminuído à medida que a economia recuperava (Blanco e Valdivia, 2006).

Estes dados mostram muito claramente que o progresso contínuo da luta contra o trabalho infantil requer políticas nacionais que ajudem a tornar as famílias menos vulneráveis aos efeitos da pobreza e dos choques econômicos. O estabelecimento de patamares de proteção social como elemento fundamental dos sistemas nacionais de segurança social é particularmente importante neste contexto. Um patamar de proteção social bem concebido pode oferecer a segurança de um rendimento básico ao longo da vida, proporcionando uma forma de proteção contra os choques e as flutuações de rendimento, à medida que ocorrerem, e garantindo o acesso a cuidados de saúde essenciais e outros serviços sociais. Os planos de financiamento social, como o microcrédito e o microsseguro, podem desempenhar um importante papel complementar para que as famílias vulneráveis não sintam que lhes estão vedados os serviços e as instituições de financiamento de que necessitam. No seu conjunto, os patamares de proteção social e os mecanismos complementares de financiamento social podem reduzir a necessidade de as famílias, com efeito, sacrificarem os benefícios decorrentes a longo prazo da educação pelos benefícios imediatos do trabalho infantil.

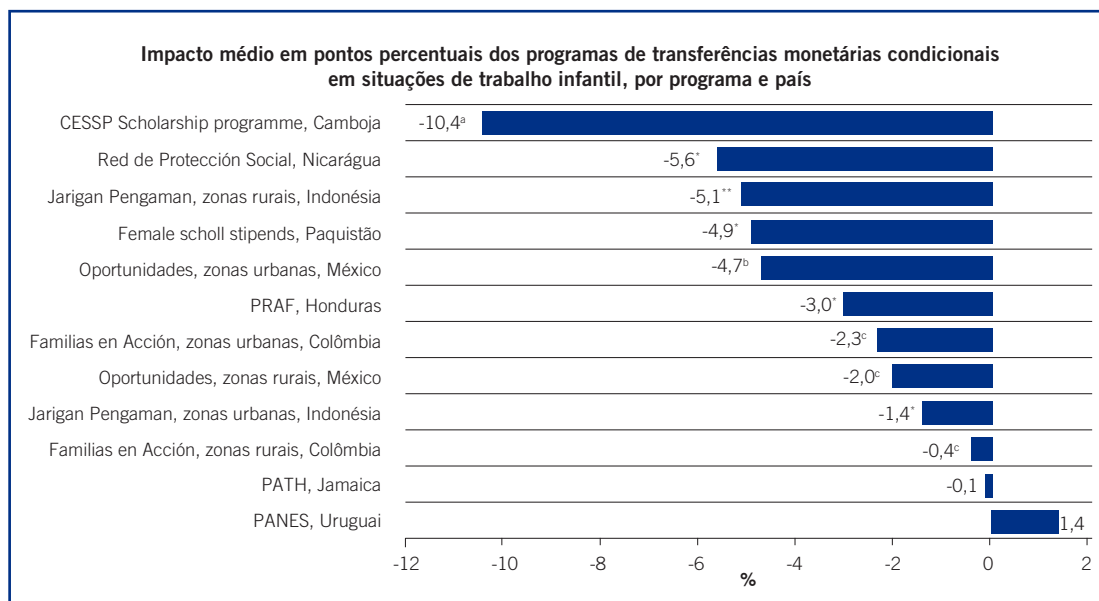
## Como manter as crianças fora do trabalho? A proteção social como resposta política

O relatório passa agora a analisar como poderão ser utilizados instrumentos de proteção social específicos para atenuar as vulnerabilidades econômicas associadas ao trabalho infantil. Dedicar-se especial atenção aos instrumentos que a teoria sugere serem relevantes do ponto de vista do trabalho infantil – programas de transferências monetárias ou em espécie, programas de emprego no setor público, proteção social às pessoas com deficiências, segurança de rendimento na velhice e proteção no desemprego. Não analisamos explicitamente, aqui, os outros tipos principais de benefícios da segurança social identificados na Convenção n.º 102 da OIT sobre Segurança Social (Normas Mínimas) de 1952, nomeadamente o subsídio de doença, a indenização por lesões no trabalho, a proteção na maternidade e os benefícios de viuvez. Estes benefícios, embora também potencialmente importantes, ainda não foram avaliados da perspectiva do trabalho infantil.

### Programas de transferências dirigidos a famílias com filhos

Em vários países, os programas de transferências monetárias e em espécie estão, cada vez mais, a constituir uma parte importante dos patamares de proteção social. Estes programas podem ser condicionais ou não condicionais: isto é, podem exigir que as

### Os programas de transferências monetárias condicionais reduzem o trabalho infantil, embora o seu impacto varie grandemente entre os diferentes programas e locais



Notas: \* $p < 0,05$ , \*\* $p < 0,01$ . <sup>a</sup>Estimativa imputada baseada em estimativas desagregadas não significativas. <sup>b</sup>Estimativa imputada baseada em estimativas desagregadas parcialmente significativas. <sup>c</sup>Estimativa imputada baseada em estimativas desagregadas significativas.

Fonte: de Hoop e Rosati, 2012a, com base em: Amarante et al., 2011 (Uruguai); Barrera-Osorio et al., 2008 (Colômbia); Levy e Ohls, 2007 (Jamaica); Sparrow, 2004 (Indonésia); Galiani e McEwan, 2011 (Honduras); Ferreira et al., 2009 (Camboja); Maluccio e Flores, 2005 (Nicarágua).

famílias preenchem determinadas condições comportamentais para se candidatarem aos benefícios ou podem disponibilizar estes benefícios sem ter em conta o comportamento dos membros da família. Existem fortes indícios de que estes programas de transferências atingem com êxito os seus objetivos políticos latos, tendo um impacto claro e positivo na promoção do desenvolvimento humano, melhorando e estabilizando o consumo e facilitando a coesão e inclusão social (consultar, por exemplo, OIT, 2010f). Concentramo-nos aqui na avaliação da sua eficácia no campo específico do trabalho infantil.

Os extensos dados sobre planos de transferências monetárias condicionais (TMC) indicam que estes programas reduzem o trabalho infantil, mas em graus diferentes entre programas e locais (consultar a figura acima). O impacto estimado dos programas TMC varia entre nenhuma alteração estatisticamente significativa no trabalho infantil, para o programa PANES do Uruguai e o programa PATH da Jamaica, e uma redução de 10 pontos percentuais, para o programa CESSP do Camboja. Em lado nenhum, contudo, os programas TMC têm sido bem sucedidos na eliminação total do trabalho infantil, pondo em evidência que as transferências monetárias, por si sós, não constituem uma resposta política adequada no combate ao trabalho infantil.

Em que circunstâncias se apresentam mais eficazes os programas de transferências monetárias? A maior parte dos estudos de avaliação do impacto mostram que a redução do trabalho infantil é maior entre as crianças das famílias mais pobres, salientando a importância de se direcionarem corretamente os planos TMC. Os dados também sugerem que o impacto é maior quando os planos de transferências monetárias são acompanhados de intervenções de prestação de serviços de saúde e ensino e/ou ensino depois das aulas. Por outro lado, os estudos de avaliação do impacto sugerem que as transferências podem ser menos eficazes nas situações em que são investidas em atividades produtivas, por exemplo, terras, gado ou microempresas, uma vez que estes investimentos criam oportunidades para as crianças se envolverem no trabalho da família. A grandeza da transferência em relação ao rendimento da família não está diretamente relacionada com a dimensão do impacto. No entanto, o que se presume ser relevante é a grandeza da transferência em relação à quantia necessária para compensar o rendimento do trabalho infantil.

Uma questão que frequentemente se coloca na discussão do impacto das transferências monetárias é a relevância do condicionamento. Por outras palavras, a introdução de condições relacionadas com o desenvolvimento humano - como a exigência de que as crianças frequentem a escola - nos planos de transferência em dinheiro irá alterar o impacto que esses planos têm no trabalho infantil? Obviamente, esta pergunta é essencial para fins de elaboração de políticas, mas infelizmente existem poucos dados sobre a questão. São necessários mais estudos de investigação sobre o impacto do condicionamento nas decisões familiares quanto ao trabalho infantil, que se baseiem na investigação recente sobre as relações entre o condicionamento e a escolaridade (consultar, por exemplo, Akresh et al., 2013; Benhassine et al., 2012; Bursztyl e Coffman, 2012).

### **Outros instrumentos de proteção social abordados no relatório**

Os outros instrumentos de proteção social examinados no presente relatório enquadram-se em cinco categorias. Sabe-se muito menos sobre o impacto destes instrumen-

tos no trabalho infantil, o que significa que são necessários mais estudos empíricos. Os dados iniciais, contudo, indicam que têm um potencial positivo.

#### *Programas de emprego no setor público*

Os programas de emprego no setor público servem o objetivo primário de criar uma fonte de emprego para adultos e o objetivo secundário de ajudar a reabilitar a infraestrutura da administração pública e ampliar os serviços básicos. Os resultados de ambos têm potencial para reduzir a dependência das famílias do trabalho infantil, sugerindo os primeiros dados que os programas de emprego no setor público podem, de fato, ter este efeito, pelo menos para alguns grupos de crianças. No entanto, foram avaliados ainda muito poucos programas de emprego no setor público, da perspectiva do trabalho infantil, apesar de ser cada vez maior a sua popularidade entre os governos e doadores. São necessárias mais informações nesta área, para orientar a elaboração dos programas e, especialmente, para salvaguardar contra os efeitos adversos nas crianças. Especificamente, os programas de emprego no setor público têm de ser concebidos de forma a garantir que as crianças simplesmente não ocupem os postos dos pais participantes nos seus anteriores empregos ou na realização das tarefas domésticas.

#### *Proteção social na saúde*

Ampliar a proteção social na saúde para resolver a perturbação social e a perda econômica associada à doença parece ser diretamente relevante para os esforços de combate ao trabalho infantil. Estudos realizados no Togo e na Zâmbia mostram que as famílias respondem aos choques na saúde colocando os filhos a trabalhar, o que sugere que o trabalho infantil atua como medida de proteção ou de segurança contra o impacto dos choques que a família sofre por motivos de saúde. Ao mesmo tempo, os dados recolhidos na Guatemala e no Paquistão indicam que proporcionar às famílias um seguro de saúde pode reduzir a dependência do trabalho infantil. Os dados do Quênia sugerem que a disponibilização de acesso aos serviços de saúde essenciais (neste caso, tratamento anti-retroviral para membros da família positivos ao VIH) pode ter um efeito semelhante. O objetivo final seria atingir a proteção social universal na saúde, que se define como o acesso efetivo e econômico a, pelo menos, cuidados de saúde essenciais de qualidade adequada e proteção financeira em caso de doença. A realização deste objetivo eliminaria, efetivamente, uma importante causa de trabalho infantil.

#### *Proteção social para pessoas com deficiências*

As vulnerabilidades sociais e econômicas associadas à deficiência podem aumentar a dependência da família do trabalho infantil. Estudos detalhados no Bangladesh, no Nepal e na Província de Gansu, na China, revelaram que as crianças de agregados familiares em que os adultos eram doentes ou deficientes, ou estavam ausentes do trabalho, têm mais tendência a trabalhar, seja fora de casa ou em tarefas domésticas. Está disponível um manancial de medidas de proteção social para resolver as vulnerabilidades inerentes às deficiências de curto e longo prazo. Entre essas medidas, figuram benefícios contributivos e não contributivos em caso de deficiência e subsídios

por lesões e doenças incapacitantes. No entanto, ainda não dispomos de um corpo de investigação que nos diga qual o impacto específico dessas medidas na redução do trabalho infantil.

### *Segurança de rendimento na velhice*

Nos agregados familiares com várias gerações, que são comuns nos países em desenvolvimento, a segurança de rendimento na velhice pode ter um papel fundamental na segurança econômica de todo o agregado, incluindo os seus membros mais jovens. É evidente o impacto positivo nos filhos - principalmente na probabilidade de terem de trabalhar - das gerações mais velhas que são elegíveis para receber uma pensão garantida e fiável. Estudos realizados no Brasil e na África do Sul revelaram que as pensões ajudam a reduzir o trabalho infantil, tendo outros estudos de vários países estabelecido relações entre a criação de pensões e a melhoria dos resultados de escolaridade. Assim, os planos de pensões ou medidas semelhantes não só ajudam a criar um patamar de proteção social para os idosos, mas também oferecem benefícios que se estendem muito além dos beneficiários diretos.

### *Proteção no desemprego*

O desemprego involuntário também está associado ao trabalho infantil. Dados da Argentina, Brasil, Tanzânia e Togo sugerem que, na ausência de proteção no desemprego, os agregados familiares em que um adulto perca o seu emprego podem ser forçados a depender do trabalho infantil para obterem algum rendimento. A implicação óbvia é que a proteção no desemprego tem um papel a desempenhar nos esforços de combate ao trabalho infantil, proporcionando a substituição de, pelo menos, parte do rendimento, permitindo que o beneficiário mantenha um certo padrão de vida até encontrar novo emprego e eliminando, assim, a necessidade de depender do rendimento do trabalho das crianças. No entanto, até à data, não se realizou nenhum estudo que investigasse as relações diretas entre os planos de proteção no desemprego ou outros programas de apoio ao rendimento instituídos para os desempregados e o trabalho infantil.

## **Rumo aos sistemas de segurança social sensíveis aos problemas das crianças**

Os dados atrás resumidos, e mais detalhadamente apresentados neste relatório, salienta a relevância da proteção social na luta mundial contra o trabalho infantil. Vimos como as crianças são forçadas a trabalhar devido às vulnerabilidades econômicas associadas à pobreza, aos choques econômicos, à doença e ao envelhecimento e como os mecanismos de segurança social para reduzir essas vulnerabilidades as podem proteger de terem de trabalhar. A vulnerabilidade econômica não é a única causa do trabalho infantil, nem a proteção social, por si só, é uma solução completa. No entanto, como este relatório põe em evidência, a proteção social é um pilar essencial de uma resposta política mais alargada ao trabalho infantil. Os esforços para eliminar o trabalho infantil têm poucas probabilidades de êxito na ausência de um patamar de proteção social para salvaguardar as famílias vulneráveis e as apetrechar para aproveitarem as oportunidades e quebrarem a transmissão da pobreza às gerações seguintes.



Por conseguinte, os esforços mundiais para elaborar patamares de proteção social nacionais eficazes, integrados em sistemas de segurança social mais abrangentes, cruzam-se com aqueles que visam eliminar o trabalho infantil. Uma questão essencial que se coloca na expectativa da meta temporal de 2016 é como integrar com mais eficácia as preocupações com o trabalho infantil nas políticas de proteção social. Por outras palavras, o presente relatório estabeleceu - com base em fundamentos teóricos e empíricos - o importante potencial que a proteção social tem como instrumento de combate ao trabalho infantil; agora, temos de garantir a realização desse potencial até à máxima extensão possível.

Aproveitando os dados analisados no presente relatório, identificamos um conjunto de sete prioridades políticas essenciais para assegurar que os patamares de proteção social e os sistemas de segurança social incluam efetivamente as preocupações com o trabalho infantil. Estas prioridades estão estreitamente interligadas e reforçam-se mutuamente, enquadrando-se na estratégia bidimensional de segurança social da OIT e na Recomendação n.º 202.

## **1. Elaboração de uma base de dados adequada para guiar e informar a política**

É necessária uma base de dados sólida como ponto de partida para a elaboração de sistemas de segurança social que sejam capazes de dar uma resposta eficaz ao trabalho infantil. Muito embora haja extensos dados sobre o impacto dos programas TMC no trabalho infantil, sabe-se muito menos do impacto que exercem outros instrumentos de proteção social. Por conseguinte, precisamos de mais informações subjacentes à ação dos instrumentos de proteção social, em que circunstâncias e porquê, para orientar a política e a concepção de programas. Uma forma de reunir tais informações com eficiência de custos é acrescentando módulos sobre trabalho infantil ao número crescente de avaliações programadas dos planos de proteção social. Neste contexto, é importante que haja também projetos-piloto e outras formas de experimentação política, destinados a testar novas abordagens e a avaliar o seu impacto num cenário específico.

Convém indicar aqui quatro outras importantes lacunas de conhecimento relacionadas com o trabalho infantil e a proteção social, identificadas no relatório<sup>2</sup>:

- Impacto nas crianças trabalhadoras do sexo feminino. A maior parte dos inquéritos utilizados nas avaliações incluem perguntas apenas sobre o mercado de trabalho remunerado, ou até não remunerado, omitindo assim muito do fardo do trabalho infantil suportado por meninas, a quem são atribuídas, desproporcionalmente, as tarefas domésticas na própria casa. Em consequência, sabemos muito menos sobre o modo como os programas TMC e outros instrumentos de proteção social afetam as crianças trabalhadoras do sexo feminino. Para o futuro, as avaliações devem ser realizadas de forma mais “sensível ao sexo” - captando mais plenamente as formas de trabalho realizadas por meninas – para suprir esta lacuna de conhecimento.

<sup>2</sup> Para uma discussão mais completa das lacunas de conhecimento relacionadas com o trabalho infantil e a proteção social, consultar de Hoop e Rosati, 2012a.

- Impacto nas piores formas de trabalho infantil. A maior parte das avaliações de impacto concentram-se apenas nas grandes categorias de atividades produtivas, sem distinguir as piores formas de trabalho infantil. Isto significa que, apesar da necessidade urgente de políticas dirigidas às piores formas, existe muito pouca informação sólida para orientar os decisores políticos nesta matéria.
- Impacto a longo prazo. As avaliações de impacto concentram-se, quase exclusivamente, nos resultados a curto prazo. Mas uma das principais razões por que os decisores políticos se preocupam com o trabalho infantil é saberem que as suas conseqüências continuam a fazer-se sentir muito além da infância. Dados rigorosos sobre até que ponto as diferentes intervenções de proteção social atenuam os efeitos negativos do trabalho infantil a longo prazo permitiriam uma compreensão mais completa do valor dessas intervenções, do ponto de vista do trabalho infantil.
- Impacto de atividades de promoção complementares. A OIT e outras organizações acompanham freqüentemente intervenções de proteção social dirigidas ao trabalho infantil, com campanhas de promoção e informação contra o trabalho infantil. Infelizmente, existem muito poucos dados quantitativos sobre o impacto direto destas atividades complementares de promoção ou de que forma a sua interação com a proteção social influencia os resultados do trabalho infantil.

## **2. Adoção de uma abordagem integrada para lutar contra as vulnerabilidades das famílias e o trabalho infantil**

O trabalho infantil é impulsionado pelas vulnerabilidades econômicas e sociais associadas a uma série de contingências inter-relacionadas – por exemplo, desemprego, doença, deficiência ou idade avançada – que surgem ao longo da vida. Não existe, portanto, nenhum instrumento de proteção social “ideal” para resolver o trabalho infantil, pelo que a série de contingências associadas ao trabalho infantil tem de ser tratada por uma combinação de instrumentos no âmbito de uma abordagem de sistemas integrados. Neste contexto, é relevante que haja, entre outras medidas, programas de transferências, programas de emprego no setor público, proteção social na doença, proteção social para pessoas com deficiências, segurança de rendimento na velhice e proteção no desemprego. Ao mesmo tempo, não existe nenhuma solução de “tamanho único para todos” em termos da elaboração específica de sistemas de segurança social. A mistura de instrumentos e intervenções terá de ser, necessariamente, específica de cada país e cada região dentro de um país, conforme as condições locais, as contingências próprias a tratar e uma diversidade de outros fatores. Uma tal abordagem está totalmente em linha com a Recomendação n.º 202 da OIT, que sublinha a tomada de posse nacional e a importância das estratégias nacionais para ampliação da segurança nacional.

## **3. Desenvolvimento de patamares de proteção social**

É de particular importância elaborar patamares de proteção social dentro dos sistemas de segurança social mais alargados, para tratar as vulnerabilidades associadas ao tra-

balho infantil. A Recomendação n.º 202 da OIT estipula os princípios fundamentais que devem reger o estabelecimento desse patamar, sendo todos eles relevantes do ponto de vista do trabalho infantil. Um patamar de proteção social garante a todos os cidadãos um nível básico de segurança de rendimento ao longo da vida e o acesso a cuidados de saúde essenciais. Estas garantias básicas constituem um alicerce fundamental para resolver as vulnerabilidades econômicas e sociais multifacetadas que conduzem ao trabalho infantil. Quando as crianças e as suas famílias usufruem da segurança de um rendimento básico e do acesso a cuidados de saúde essenciais, e quando foram implementados serviços educativos e outros, é possível prevenir eficazmente o trabalho infantil. De fato, os dados apresentados neste relatório sugerem que uma abordagem que ligue benefícios em dinheiro e em espécie ao acesso a serviços educativos e de saúde pode ser particularmente eficaz no combate ao trabalho infantil. Os parceiros sociais, inclusive os representantes dos empregadores e trabalhadores, têm importantes papéis a desempenhar no processo de elaboração de patamares de proteção social.

#### **4. Assegurar que os sistemas de segurança social sejam “sensíveis aos problemas das crianças”**

Uma abordagem sensível aos problemas das crianças concentra-se na forma de tornar os sistemas de segurança social mais eficazes na compensação das desvantagens, riscos e vulnerabilidades sociais específicos em que as crianças podem nascer ou que podem adquirir mais tarde, na infância, devido a circunstâncias externas. É clara a interseção entre proteção social sensível às crianças e trabalho infantil. Nos contextos em que os diversos elementos de um sistema de segurança social não sejam capazes de ter em devida conta as vulnerabilidades especiais das crianças, podem ter conseqüências indesejáveis no trabalho infantil. Numa abordagem sensível às crianças, o impacto de qualquer medida ou política sobre trabalho infantil, e sobre segurança social no geral, é criteriosamente considerado desde a fase de concepção em diante e os seus efeitos são acompanhados de perto. Os programas de proteção social devem ser informados por dados detalhados sobre as causas e as características do trabalho infantil, devendo também incluir salvaguardas para prevenir os efeitos adversos nas crianças.

#### **5. Prioridade dos elementos conceptuais sensíveis às crianças nos sistemas de segurança social**

A concepção de sistemas de segurança social sensíveis às crianças, e em particular sensíveis à possibilidade de trabalho infantil, pode fazer inclinar a balança das decisões familiares sobre a ocupação do tempo das crianças para longe do trabalho infantil e pender para a escolaridade. Nos planos de transferências monetárias e em espécie, parecem ser úteis as ligações com intervenções na vertente da prestação de serviços de ensino e saúde. Num caso, uma componente de acompanhamento pedagógico obrigatório após as aulas aumentou a eficácia de um plano TMC na redução do trabalho infantil. Noutro exemplo, os programas TMC foram combinados com investimentos em instalações de educação e saúde das crianças, tendo resultado, mais uma vez, numa maior redução do trabalho infantil. Nos planos de emprego no setor público, como destacado atrás, os poucos dados disponíveis indicam a necessidade de medidas para

garantir que as crianças não tomem simplesmente o lugar dos adultos, realizando o seu trabalho anterior fora ou dentro do agregado familiar. Na proteção social à saúde, os dados sugerem que a doença de membros adultos da família pode aumentar o risco de trabalho infantil, salientando a necessidade de se assegurar que as políticas de saúde destinadas à abrangência universal dêem prioridade à inclusão efetiva dos agregados familiares com crianças.

## **6. Chegar aos grupos especialmente vulneráveis de crianças**

Uma abordagem à segurança social sensível às crianças significa também chegar aos grupos específicos de crianças em maior risco de trabalho infantil, em geral, e das piores formas de trabalho infantil, em particular. Embora a pobreza aumente a vulnerabilidade das crianças ao trabalho infantil, as crianças pobres não estão todas em igual risco de ter de trabalhar. Os grupos especialmente vulneráveis incluem crianças órfãs ou afetadas pelo VIH/SIDA, outras crianças sem cuidados parentais, crianças de minorias étnicas e grupos indígenas marginalizados, crianças afetadas pelas migrações e crianças de grupos social e economicamente excluídos. As crianças do sexo feminino, muitas vezes, são particularmente vulneráveis, uma vez que tendem mais a ser envolvidas no trabalho infantil doméstico e outras formas de trabalho menos visíveis. As circunstâncias especiais que põem todos estes grupos em maior risco de trabalho infantil requerem particular atenção na concepção, implementação e monitorização dos planos de proteção social, no cumprimento dos princípios de igualdade dos sexos e na resposta às necessidades especiais, conforme estipulado nas normas internacionais de trabalho.

## **7. Reforço dos quadros legislativos e das capacidades institucionais nacionais**

Muitos dos dados discutidos no presente relatório foram recolhidos de projetos e programas de avaliação com limite de tempo que não foram totalmente integrados nos enquadramentos jurídicos, fiscais e institucionais nacionais. Esses projetos e programas proporcionaram oportunidades para se testarem novas abordagens e se avaliar o seu impacto em contextos particulares. No entanto, os dados fornecidos por estes estudos também demonstraram a importância de se seguir uma abordagem sistêmica e integrada, como salientado atrás, radicada nos enquadramentos jurídicos nacionais, baseada em sólidos fundamentos fiscais e financeiros e apoiada em capacidades institucionais eficazes. O desafio consiste em transformar as abordagens esporádicas e de curto prazo em elementos integrados de estratégias e políticas nacionais de proteção social que radiquem em quadros jurídicos, fiscais e institucionais nacionais e sejam capazes de responder aos complexos desafios do trabalho infantil, de forma mais sistemática e integrada.

# Perspectivas Futuras

## *Integração do combate ao trabalho infantil em sistemas de segurança social sensíveis às crianças*

---

O combate global contra o trabalho infantil ainda não foi ganho. Em 2008, último ano em que foram publicadas estimativas globais pela OIT, existiam ainda cerca de 215 milhões de crianças aprisionadas no flagelo do trabalho infantil; deste total de crianças, cerca de metade eram utilizadas em trabalho perigoso. Estas estimativas são anteriores à crise econômica mundial de 2008-09, e à turbulência econômica sentida em todo o mundo que, se pudermos confiar na experiência adquirida com outras crises econômicas anteriores, poderia reduzir ou até inverter o progresso no combate ao trabalho infantil em muitos países. Claramente, é necessária uma aceleração significativa nos esforços políticos, se a comunidade internacional quiser realmente atingir a meta ambiciosa de eliminar as piores formas de trabalho infantil até 2016.

Os indicadores apresentados neste relatório sublinhavam a relevância da proteção social neste contexto. Vimos também como as vulnerabilidades econômicas, associadas à pobreza e aos choques econômicos, constituem fatores importantes para favorecer o trabalho infantil; e vimos também como os instrumentos de proteção social podem desempenhar um papel importante na redução do trabalho infantil, através da atenuação destas vulnerabilidades e do melhoramento da capacidade de resistência das famílias pobres. A vulnerabilidade econômica não é a única causa do trabalho infantil, e a proteção não é, por si só, uma resposta completa para o problema. Mas, este relatório torna claro que a proteção social é um pilar fundamental de uma resposta política mais ampla ao trabalho infantil. Os esforços no combate ao trabalho infantil não serão bem-sucedidos, se não existir um patamar de proteção social que proteja as famílias vulneráveis e lhes permita aproveitar as oportunidades para eliminar a transmissão intergeracional da pobreza.

Os esforços a nível global para a criação de patamares de proteção social nacionais dentro de sistemas de segurança social progressivamente mais universais devem associar-se aos esforços para eliminar o trabalho infantil. Uma questão fundamental na perspectiva da data-alvo de 2016 é saber como o combate contra o trabalho infantil pode ser integrado, com eficácia, nas políticas de proteção social. Para colocar a questão de outro modo, este relatório confirmou – com base em fundamentos teóricos e empíricos – o potencial importante da proteção social como uma ferramenta contra o trabalho infantil; agora, necessitamos de materializar efetivamente tal potencial e na máxima extensão possível.

Com base nas informações analisadas neste relatório, podem ser identificadas 7 políticas principais para que os patamares de proteção social nacionais e os sistemas

de segurança social possam responder efetivamente às questões do trabalho infantil. Estas prioridades estão intimamente relacionadas e reforçam e integram-se no quadro bidimensional da OIT da estratégia de segurança social e da Recomendação n.º 202. Apesar de o foco central se situar aqui na questão específica do trabalho infantil, as sete prioridades são também relevantes para assegurar a eficácia dos sistemas de segurança social de um modo mais abrangente.

## 1. Construção de uma base de conhecimentos adequados para orientação e informação das políticas

Uma sólida base de conhecimentos constitui um ponto de partida necessário para a construção de sistemas de segurança social com capacidade de responder com eficácia ao problema do trabalho infantil. São necessários conhecimentos sobre as contingências econômicas e sociais que tornam as famílias vulneráveis ao trabalho infantil e sobre a eficácia dos instrumentos de proteção social na resposta dada a tais contingências. O presente relatório tornou claro que os resultados desejáveis em termos de trabalho infantil não são, de modo nenhum, automáticos, nos casos em que existem numerosos instrumentos de proteção social: assim, as informações sobre os instrumentos com melhores resultados sobre o trabalho, e em que circunstâncias e porquê, são especialmente importantes no contexto do trabalho infantil. O relatório demonstrou também que, mesmo os programas que não tinham sido concebidos com atenção explícita ao trabalho infantil podem contribuir para a redução da vulnerabilidade das famílias pobres e para o reforço da sua capacidade de resistência, e, deste modo, para a redução da sua dependência do trabalho infantil.

Apesar de existirem numerosos dados sobre o impacto das transferências monetárias condicionais (TMC) sobre o trabalho infantil, são limitados os conhecimentos sobre o impacto de outros instrumentos de proteção social. Dispomos apenas, por exemplo, de uma avaliação rigorosa do impacto de um programa de emprego público, apesar da importância crescente de tais programas, e de nenhuma avaliação da proteção aos desempregados e os benefícios aos portadores de deficiência. Não existe praticamente nenhum conhecimento sobre o impacto da proteção à maternidade sobre o trabalho infantil, ou sobre outros tipos de benefícios não considerados no presente relatório (indenizações por acidentes de trabalho, subsídio por doença ou pensões de sobrevivência). É especialmente importante aumentar o nível de conhecimentos relativamente aos instrumentos de proteção à maternidade, já que as vulnerabilidades associadas à maternidade têm provavelmente implicações importantes nas decisões familiares sobre a educação ou o trabalho dos filhos.

E, apesar de ser certamente desejável avaliar de modo sistemático os esquemas de proteção social de um ponto de vista do trabalho infantil, existem também questões importantes sobre o custo e a viabilidade de tais avaliações, especialmente no quadro em que a redução do trabalho infantil não constitua o objetivo principal (por exemplo, a proteção aos desempregados ou os subsídios a pessoas portadoras de deficiência). Uma maneira econômica de recolher informações sobre os impactos sobre o trabalho infantil é a inclusão de módulos sobre o trabalho infantil nas avaliações já programadas ou nas avaliações de impacto dos esquemas de proteção social. Estão em curso

um número crescente de avaliações sobre o impacto dos diversos esquemas de proteção social, mas muito poucas recolhem ou analisam explicitamente as informações sobre o trabalho infantil. O trabalho de avaliação de impactos realizado pelo programa Compreender o Trabalho Infantil (UCW) mostrou que a adição de módulos sobre trabalho infantil acrescenta custos muito reduzidos a tais avaliações, mesmo quando os dados recolhidos poderem conduzir à recolha de informações muito valiosas relativamente aos impactos sobre o trabalho infantil.

De um modo mais amplo, podem ser recolhidas informações adicionais significativas sobre as ligações entre a proteção social e o trabalho infantil, através da integração de informações sobre o trabalho infantil e a recepção de benefícios de proteção social específicos nos inquéritos nacionais às famílias (por exemplo, nos inquéritos ao emprego, ao rendimento e despesas das famílias e nos inquéritos de carácter demográfico e de saúde). Vale a pena repetir que a inclusão de tais perguntas acrescenta um custo muito reduzido à realização dos inquéritos, mas pode proporcionar dados muito importantes sobre o modo como o acesso à proteção social pode afetar a vulnerabilidade ao trabalho infantil. Os inquéritos de larga escala constituem uma ferramenta particularmente eficaz, porque contêm normalmente um conjunto amplo de variáveis para uma amostra representativa da população e porque proporcionam a base necessária para uma avaliação sistemática das ligações complexas entre a vulnerabilidade económica, o trabalho infantil e as políticas de proteção social.

Os projetos-piloto e outras formas de experimentação de políticas são também relevantes para a recolha de conhecimentos em áreas de proteção social onde os conhecimentos relativos aos impactos sobre o trabalho infantil permanecem limitados. Esta experimentação de políticas deveria ser orientada para o teste de novas abordagens, a avaliação do seu impacto em circunstâncias específicas, e para estudar o seu potencial de implementação em larga escala em sistemas de segurança social mais amplos.

Devem ainda ser sublinhadas aqui quatro áreas com deficiência de informação relativamente ao trabalho infantil e à proteção social identificadas no relatório<sup>1</sup>:

- Impacto em crianças trabalhadoras do sexo feminino. Na maioria dos países, são atribuídas às crianças trabalhadoras do sexo feminino tarefas domésticas, com uma carga de trabalho desproporcionadamente mais reduzida, quando comparada com as crianças do sexo masculino ocupadas em trabalho remunerado fora do ambiente familiar. Contudo, muitos inquéritos utilizados nas avaliações incluem apenas perguntas sobre o mercado de trabalho remunerado, ou até não remunerado, ignorando, deste modo, muita da carga de trabalho infantil suportada pelas meninas. Como resultado, sabemos muito menos sobre o modo como as transferências monetárias condicionais e outros instrumentos de proteção social afetam as meninas ocupadas em trabalho infantil. Para reduzir esta deficiência de informação, são necessárias novas avaliações mais centradas no género e com capacidade para captar de modo mais rigoroso as formas de trabalho realizado pelas meninas.

<sup>1</sup> Para uma discussão mais completa sobre as deficiências de informação relativas ao trabalho infantil e à protecção social, consultar de Hoop e Rosati, 2012a.

- Impacto sobre as piores formas de trabalho infantil. A maior parte dos estudos são centrados em uma ou duas categorias gerais de atividades produtivas, por exemplo “trabalho comercial” ou “tarefas domésticas”, sem diferenciação das diversas categorias destas definições gerais ou entre as atividades integradas dentro ou fora da definição legal de trabalho infantil num determinado contexto. Isto significa que dispomos de informações muito reduzidas sobre a forma como as intervenções previnem ou reduzem as piores formas de trabalho infantil (trabalho forçado, exploração sexual comercial, participação em atividades ilícitas e trabalhos nocivos para a saúde, segurança ou desenvolvimento moral das crianças). Apesar de serem necessárias políticas urgentes de combate a estes tipos de trabalho infantil, não dispomos ainda de informações sólidas para orientar os decisores políticos neste aspecto.
- Impactos de longo prazo. Outra preocupação é que as avaliações de impacto realizadas até à data concentraram a sua atenção nos resultados de curto prazo. As informações sobre os impactos de longo prazo sobre a remoção das crianças do trabalho infantil são ainda muito limitadas. Ao mesmo tempo, uma das principais razões para os decisores políticos se preocuparem com o trabalho infantil é o seu conhecimento das conseqüências que tal trabalho pode ter muito para além dos anos da infância. Sabemos que as pessoas que foram utilizadas em trabalho infantil terão, enquanto adultos, perspectivas mais reduzidas no mercado laboral. Além disso, os danos físicos e mentais sofridos como resultado do trabalho infantil podem persistir na idade adulta. Um conhecimento rigoroso sobre a extensão da atenuação dos efeitos negativos de longo prazo do trabalho infantil pelas diversas intervenções de proteção social poderia ajudar-nos a compreender melhor o valor destas intervenções, numa perspectiva de trabalho infantil.
- Impacto de outras atividades de sensibilização. Finalmente, a OIT e outras organizações acompanham com frequência as intervenções de proteção social dirigidas ao trabalho infantil, através de ações de sensibilização e outras campanhas de informação sobre o trabalho infantil. Infelizmente, existem informações quantitativas muito limitadas sobre o impacto direto destas atividades de sensibilização complementares ou sobre o seu modo de interação com a proteção social e a sua influência nos resultados do trabalho infantil. Os dados quantitativos sobre o impacto destas campanhas seriam valiosos por direito próprio, já que este tipo de intervenção é, provavelmente, o de implementação mais econômica. Os dados poderiam também ajudar-nos a obter uma melhor perspectiva sobre os tipos de comunicação e os canais de divulgação mais eficazes para sensibilizar e influenciar o comportamento das famílias.



## 2. Adoção de uma abordagem integrada e sistemática na resposta às vulnerabilidades das famílias e ao trabalho infantil

Mostramos anteriormente que o trabalho infantil resulta de vulnerabilidades econômicas e sociais, associadas a um amplo conjunto de contingências inter-relacionadas – nomeadamente, o desemprego, a doença, a saúde e a velhice – presentes no ciclo de vida das pessoas. Destes fatos, podemos concluir que não existe um instrumento de proteção social único e ótimo para fazer face ao trabalho infantil; pelo contrário, as diversas contingências associadas com o trabalho infantil devem ser enfrentadas por um conjunto de instrumentos, numa abordagem de integração de sistemas. É pois necessário abandonar a perspectiva limitada dos programas individuais e, em sua substituição, considerar o potencial pleno da totalidade do sistema de segurança social.

### Elementos de um sistema integrado de proteção social no combate ao trabalho infantil

		Contingências para tornar as famílias vulneráveis à utilização do trabalho infantil							
		Pobreza e vulnerabilidades gerais	Impactos individuais	Impactos coletivos	Acidentes e doenças	Ausência de acesso à escola, custos elevados da educação	Desemprego	Incapacidades de longa duração	Insegurança do rendimento associada à velhice
Instrumentos de proteção social	Benefícios de crianças e famílias	Transferências monetárias incondicionais	■	■	■		■	■	■
		Transferências monetárias condicionais	■				■		
		Transferências monetárias condicionais com intervenções de escolaridade no lado na oferta	■				■		
		Transferências em espécie condicionais (programas alimentação escolar e fornecimento de rações alimentares)	■				■		
	Outras categorias de benefícios	Programas de emprego públicos	■	■	■			■	■
		Proteção social à saúde	■	■		■		■	■
		Proteção das incapacidades	■			■		■	■
		Pensões de velhice	■						■
		Proteção ao desemprego	■	■	■			■	
		Subsídios de doença <sup>a</sup>	■	■		■			
		Subsídios de acidentes de trabalho <sup>a</sup>	■	■		■		■	■
		Subsídios de maternidade <sup>a</sup>	■						
	Pensões de sobrevivência <sup>a</sup>	■	■		■			■	

Nota: <sup>a</sup>Categorias de benefícios não referidas explicitamente neste Relatório.

No ponto de vista do trabalho infantil, uma abordagem sistêmica deveria concentrar a sua atenção no modo como os diversos instrumentos de proteção social poderiam complementar-se entre si, para fazer face às contingências que tornam as famílias vulneráveis ao trabalho infantil. A figura anterior, baseada nas informações apresentadas neste relatório, ilustra a interação das contingências e dos instrumentos no interior de um sistema de proteção social, de um ponto de vista de trabalho infantil. Lendo as colunas na vertical, podemos ver como os diferentes tipos de instrumentos podem ser combinados para controlar uma determinada contingência; a leitura das linhas na horizontal permite observar as diversas contingências especialmente sensíveis a um determinado benefício. Utilizando ambas as perspectivas, pode ser desenvolvida uma abordagem integrada para melhorar a eficiência e a eficácia das respostas da proteção social ao trabalho infantil.

Vimos também, a partir das informações constantes anteriormente, que a importância relativa para o trabalho infantil da pobreza, dos choques econômicos e do conjunto de contingências sociais que lhes são subjacentes pode variar significativamente de país para país. Isto significa que não existe uma “solução única”, em termos de sistemas de segurança social. Na realidade, a combinação específica das intervenções será necessariamente diferente entre países (e até dentro do mesmo país) de acordo com as condições locais, as contingências enfrentadas e diversos outros fatores. Esta abordagem está perfeitamente alinhada com a Recomendação n.º 202 da OIT, que sublinha a responsabilidade nacional e a importância das estratégias nacionais para a ampliação da cobertura da segurança social.

### 3. Criação de patamares de proteção social

No âmbito de qualquer sistema de segurança social mais amplo, a criação de patamares nacionais de proteção social é particularmente relevante para fazer face às vulnerabilidades associadas com o trabalho infantil. A Recomendação n.º 202 da OIT define os princípios principais para o estabelecimento de patamares nacionais de proteção social, todos relevantes na perspectiva do trabalho infantil (próxima caixa). Os patamares de proteção social proporcionam um conjunto de garantias básicas de segurança social, incluindo um nível básico de rendimento garantido em todo o ciclo de vida e o acesso a cuidados de saúde básicos. Estas garantias básicas, por sua vez, são essenciais para fazer face às multifacetadas vulnerabilidades econômicas e sociais responsáveis pela promoção e sustentação do trabalho infantil. Quando as crianças e as respectivas famílias dispõem de uma segurança básica de rendimento e de acesso a cuidados de saúde básicos, e desde que a educação e outros serviços existam, o trabalho infantil pode ser efetivamente prevenido. Na verdade, as informações apresentadas neste relatório sugerem que uma abordagem de ligação dos benefícios monetários e em espécie com o acesso a educação e serviços de saúde pode ser particularmente eficaz no combate ao trabalho infantil (consultar Yap et al., 2002; Galiani e McEwan, 2011). Os parceiros sociais, incluindo os representantes dos empregadores e dos trabalhadores, podem desempenhar um papel importante no processo de criação de patamares de proteção social.

## **Princípios-chave para estabelecimento de patamares nacionais de proteção social, nos termos da Recomendação n.º 202 da OIT**

**(Numerado de acordo com o documento original)**

2. Para efeitos desta Recomendação, os patamares de proteção social são conjuntos de garantias sociais básicas definidas a nível nacional que assegurem a proteção destinada a prevenir ou aliviar os efeitos da pobreza, da vulnerabilidade econômica e social e a exclusão social.
3. Reconhecendo a responsabilidade geral e primária do Estado para dar cumprimento à presente Recomendação, os Estados deverão aplicar os princípios seguintes:
  - (a) universalidade da proteção, baseada na solidariedade social;
  - (b) direito aos benefícios nos termos da legislação nacional;
  - (c) adequação e previsibilidade dos benefícios;
  - (d) não-discriminação, igualdade entre sexos e resposta às necessidades especiais;
  - (e) inclusão social, com inclusão das pessoas ativas na economia informal;
  - (f) respeito pelos direitos e dignidade das pessoas cobertas pelas garantias da segurança social;
  - (g) realização progressiva, através da definição de metas e calendários de implementação;
  - (h) solidariedade no financiamento, com a finalidade de ser obtido um equilíbrio ótimo entre as responsabilidades e interesses entre os contribuintes e os beneficiários dos esquemas de segurança social;
  - (i) consideração pela diversidade de métodos e abordagens, incluindo os mecanismos de financiamento e de prestação dos benefícios;
  - (j) administração e gestão financeira transparente e responsável e sã;
  - (k) sustentabilidade financeira, fiscal e econômica, com respeito adequado pela justiça e equidade sociais;
  - (l) coerência com as políticas sociais, econômicas e do emprego;
  - (m) coerência entre as instituições responsáveis pela prestação dos benefícios da proteção social;
  - (n) serviços públicos de alta qualidade que reforcem a capacidade de prestação dos sistemas de segurança social;
  - (o) eficiência e acessibilidade dos processos de reclamação e recurso;
  - (p) monitorização regular da implementação das medidas e respectiva avaliação periódica;
  - (q) respeito pleno pela negociação laboral coletiva e pela liberdade de associação para todos os trabalhadores; e
  - (r) participação tripartida com organizações representativas de empregadores e trabalhadores, assim como a consulta com outras organizações relevantes e

#### 4. Assegurar a “sensibilidade às crianças” nos sistemas de segurança social

Conforme indicado anteriormente, uma abordagem com sensibilidade às crianças deve incidir no modo como os sistemas de segurança social podem, de modo eficaz, fazer face às desvantagens, riscos e vulnerabilidades sociais em que as crianças possam nascer, ou a que sejam submetidas durante a infância devido a circunstâncias externas. Existe um consenso crescente em torno da importância de uma abordagem de sistemas de proteção social com sensibilidade às crianças, refletido pela Declaração Conjunta sobre o Desenvolvimento da Proteção Social com Sensibilidade às Crianças (*Joint Statement on Advancing Child-Sensitive Protection social*), assinada pela OIT, a UNICEF, o UNDP, o Banco Mundial e diversas outras agências de desenvolvimento em Junho de 2009 (DFID et al., 2009).

A relevância de uma proteção social com sensibilidade às crianças para o trabalho infantil é clara. Quando os diversos elementos de um sistema de segurança social falham na sua missão de fazer face às vulnerabilidades das crianças, podem, afinal, ter consequências indesejadas sobre o trabalho infantil. Alguns exemplos destas consequências apontados no relatório incluem um programa envolvendo intervenções com obras públicas e segurança alimentar que, na prática, aumentaram o número de horas de trabalho para as meninas. Num outro exemplo, um esquema de transferência monetária conduziu a um aumento de investimentos produtivos por parte das famílias beneficiárias, que, por sua vez, criaram novas oportunidades de trabalho infantil no seio das próprias famílias. Num terceiro exemplo, a algumas famílias participantes num sistema de transferências monetárias condicionais foram também concedidos empréstimos para investimentos e, no final, na criação de novas oportunidades de trabalho infantil e na diminuição significativa do impacto dos sistemas de TDC na redução do trabalho infantil.

Os resultados desejáveis em termos de trabalho infantil não estão assim garantidos, mesmo quando os instrumentos de proteção social apresentam sucesso em termos de metas sociais mais amplas. Uma abordagem com sensibilidade às crianças significa que o impacto sobre o trabalho infantil, a igualdade entre sexos e o bem-estar das crianças deve ser cuidadosamente analisado e avaliado, logo desde a fase de concepção do programa. Os programas de proteção social devem receber informações pormenorizadas sobre as causas e características do trabalho infantil, e incluir mecanismos de salvaguarda para prevenção dos seus efeitos adversos sobre as crianças.

Uma abordagem com sensibilidade às crianças significa que os efeitos sobre as crianças, e particularmente o trabalho realizado pelas crianças, devem ser acompanhados e monitorizados com muita atenção. Neste contexto, é particularmente importante que as questões do trabalho infantil sejam incluídas no controlo nacional dos progressos da implementação dos patamares de proteção social e nas restantes estratégias de alargamento dos objetivos da segurança social nacional, conforme definido na Recomendação n.º 202 da OIT. O acompanhamento e a monitorização dos sistemas de segurança social podem ajudar a assegurar uma adequação das políticas de proteção social às questões do trabalho infantil e contribuir para a redução do trabalho infantil.

## 5. Integração de elementos de sensibilização às crianças nos sistemas de segurança social

Os programas de segurança social concebidos com sensibilização às crianças, e de modo particular com sensibilização à possibilidade de ocorrência de trabalho infantil, podem ajudar a desequilibrar os pratos da balança das decisões familiares sobre ocupação do tempo das crianças fora do trabalho infantil e dentro da ocupação escolar. No caso de esquemas de transferências monetárias e em espécie, as ligações com intervenções do lado da oferta relacionadas à escolaridade e à saúde parecem aumentar o impacto sobre o trabalho infantil. Numa circunstância, por exemplo, uma componente de educação suplementar obrigatória ajudou a melhorar a eficácia de um esquema de CTT na redução do trabalho infantil. Em outro exemplo, as TDCs foram combinadas com investimentos na educação de crianças e em instalações de saúde, o que aumentou, mais uma vez, a eficácia do programa na redução do trabalho infantil. Para esquemas de emprego público, conforme indicado anteriormente, as informações limitadas disponíveis apontam para a necessidade de medidas para que as crianças não ocupem o lugar dos pais nos seus empregos anteriores ou na execução das tarefas domésticas. Relativamente à proteção social na saúde, as informações disponíveis apontam a possibilidade de uma saúde deficiente de adultos das famílias aumentar o risco de trabalho infantil, sublinhando a necessidade de assegurar a cobertura universal das políticas de saúde como medida prioritária, com uma efetiva cobertura das famílias com crianças.

## 6. Inclusão de grupos de crianças especialmente vulneráveis

Uma abordagem com sensibilidade às crianças na proteção social significa também a inclusão de grupos específicos de crianças com maior risco de utilização em trabalho infantil, tanto de um modo geral, como, de modo especial, das crianças utilizadas nas piores formas de trabalho infantil. Como já apontado neste relatório, apesar de a pobreza aumentar a vulnerabilidade das crianças ao trabalho infantil, nem todas as crianças pobres se encontram em risco igual de serem utilizadas em trabalho infantil. Os grupos especialmente vulneráveis são as crianças órfãs ou afetadas pelo VIH/SIDA, as crianças sem cuidados parentais, as crianças de minorias étnicas marginalizadas e grupos indígenas, as crianças afetadas pelas migrações e as crianças de outros grupos social ou economicamente excluídos. As meninas caem frequentemente nesta categoria, por serem mais susceptíveis ao envolvimento com o trabalho infantil doméstico (OIT, 2013) e outras formas de trabalho menos visíveis. As circunstâncias especiais que tornam estes grupos mais vulneráveis ao trabalho infantil devem receber uma atenção especial na fase de criação, implementação e monitorização dos esquemas de proteção social, de acordo com os princípios de igualdade de sexo e resposta às necessidades especiais contidas nas normas internacionais de trabalho.

## 7. Reforço dos quadros jurídicos nacionais e das capacidades institucionais

Muitas informações apresentadas neste relatório tiveram origem na avaliação de projetos e programas circunscritos no tempo e não integrados totalmente nos quadros jurídicos, fiscais e institucionais a nível nacional. Alguns programas circunscritos ou não no tempo proporcionaram oportunidades para ensaiar novas abordagens e avaliar o seu impacto em contextos definidos. As informações provenientes destes estudos demonstraram também a importância de ser seguida uma abordagem sistêmica e integrada, conforme sublinhado acima, com base nos quadros jurídicos nacionais, baseada em bases fiscais e financeiras sãs e suportadas por efetivas capacidades nacionais.

A Recomendação n.º 202 da OIT sublinha a importância de estratégias nacionais de alargamento da segurança social com prioridade para a implementação de patamares nacionais de proteção social, com o objetivo de construir sistemas de segurança social abrangentes e adequados. A integração das questões do trabalho infantil na formulação e implementação de tais estratégias, através de diálogo social e participação cívica, pode assegurar que as políticas nacionais façam face, de modo mais efetivo, ao trabalho infantil. O desafio é transformar as abordagens pontuais e de curto prazo em elementos integrados das estratégias e políticas nacionais de proteção social fundadas nos quadros jurídicos, fiscais e institucionais nacionais e com capacidade de responder aos desafios complexos do trabalho infantil de modo mais sistemático e integrado.