



2585569

00135.225767/2021-57



Nota Técnica N.º 43/2021/CONANDA/GAB.SNDCA/SNDCA/MMFDH

NOTA TÉCNICA SOBRE A PEC 18/2011

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda, órgão do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, de caráter deliberativo previsto na Lei 8.069/1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que tem como finalidade a promoção, defesa e garantia integral dos direitos da Criança e do Adolescente vem manifestar a sua preocupação com os termos da Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 18/2011, que “*Dá nova redação ao inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, para autorizar o trabalho sob o regime de tempo parcial a partir dos quatorze anos de idade*”.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

A Proposta de Emenda à Constituição em questão sugere a seguinte redação para o inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal:

Artigo único. O inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 7º

XXXIII – proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz ou sob o regime de tempo parcial, a partir de quatorze anos; (NR)

A PEC nº 18/2011, conforme a sua justificação, tem por objetivo permitir que o adolescente com idade a partir de 14 anos firme contrato de trabalho sob o regime de tempo parcial para laborar fora do âmbito da aprendizagem profissional.

Importa registrar que no Brasil, segundo o art. 7º, inciso XXXIII, da CRFB/88, a idade mínima para o trabalho é de 16 anos, ressalvada a condição de aprendiz a partir de 14 anos. Ou seja, atualmente, na faixa etária dos 14 e 15 anos só é permitido o trabalho na condição de aprendiz.

Assim, a PEC em questão pretende, em última análise, a redução da idade mínima para o trabalho, permitindo que adolescentes na faixa etária de 14 e 15 anos firmem contratos de trabalho e laborem como empregados em geral, sendo ressalvada apenas a condicionante do regime de tempo parcial.

2. ANÁLISE**2.1. Diferença entre o trabalho em regime de tempo parcial e a aprendizagem profissional**

A aprendizagem profissional não se confunde com o trabalho em regime de tempo parcial. Este último é desenvolvido como os contratos de trabalho em geral, comuns a todos os trabalhadores, em que o empregado é admitido para suprir a necessidade de força de trabalho da empresa.

De outro lado, a aprendizagem profissional tem por objetivo assegurar o direito à profissionalização, estabelecido no *caput* do art. 227 e nos artigos 205 e 214, inciso IV, da CRFB/88. Nesta

modalidade de contrato o aspecto formativo se sobrepõe ao produtivo.

Na aprendizagem, são garantidos aos adolescentes com idade a partir de 14 anos qualificação profissional, experiência prática em ambiente de trabalho seguro e protegido, direitos trabalhistas e previdenciários, realização de atividades compatíveis com as suas necessidades, habilidades e interesses, transição do adolescente da escola para o mundo do trabalho, bem como acesso e frequência ao ensino regular^[1]. É desenvolvida através de um contrato de trabalho especial ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao aprendiz, inscrito em programa de Aprendizagem Profissional, formação técnico-profissional metódica compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico.

O programa de aprendizagem é organizado e desenvolvido por instituição formadora legalmente qualificada, e tem por objetivo a formação técnico-profissional constituída por atividades teóricas e práticas, organizadas em tarefas de complexidade progressiva. O objetivo é proporcionar ao aprendiz uma formação profissional básica.

2.2. Violação ao disposto na Convenção nº 138 e na Recomendação nº 146 da OIT

O artigo 1º da Convenção nº 138 da OIT, sobre Idade Mínima de Admissão ao Emprego, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 179, de 14 de dezembro de 1999, e com entrada em vigor, para o Brasil, em 28 de junho de 2002, estabelece que:

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

Quanto à idade mínima de admissão a emprego, dispõe o artigo 2º, parágrafo 3º, da Convenção **que a idade mínima a ser fixada pelo País não será inferior à idade de conclusão da escolaridade compulsória** ou, em qualquer hipótese, não inferior a quinze anos.

No Brasil, conforme o disposto no artigo 208, inciso I, da CRFB/88, e artigo 4º, inciso I, da Lei nº 9.394/1996, a educação básica obrigatória e gratuita abrange toda pessoa com idade de quatro aos dezessete anos.

Outrossim, dispõe o art. 7º, parágrafo primeiro, da Recomendação nº 146 da OIT que:

Os Estados-membros deveriam ter como objetivo a progressiva elevação, para dezesseis anos, da idade mínima para admissão a emprego ou trabalho especificado de conformidade com o artigo 2º da Convenção sobre Idade Mínima, 1973.

Dentro deste contexto, a PEC 18/2011, que pretende a redução da idade mínima para o trabalho no Brasil, afronta diretamente as disposições da Convenção nº 138 e Recomendação nº 146 da OIT, pois reduz, ao invés de elevar, a idade mínima para a admissão a emprego ou trabalho, bem como não observa os parâmetros estabelecidos na Convenção para definição da idade mínima para trabalhar. Além disso, estabelece um retrocesso em relação ao patamar de idade mínima para o trabalho recomendado pela OIT.

[1] A matrícula e a frequência na escola são requisitos obrigatórios da aprendizagem.

2.3. Violação aos direitos fundamentais à proteção no trabalho e à profissionalização e princípios da proteção integral e da prioridade absoluta

As crianças e adolescentes, considerando a sua situação peculiar de pessoas em desenvolvimento, necessitam de uma proteção especial, que se dá através do reconhecimento de direitos próprios e específicos, os quais devem ser efetivados com prioridade absoluta.

Nessa perspectiva, a Constituição Federal de 1988 garantiu à criança e ao adolescente o direito à proteção no trabalho, através do estabelecimento da idade mínima de 16 anos para laborar (art. 7º, inciso XXXIII, da CRFB/88); bem como o direito à profissionalização, assegurado pela exceção à regra da idade mínima para o trabalho no caso do adolescente aprendiz, a partir dos 14 (quatorze) anos, com o objetivo de lhe permitir uma formação técnico-profissional (art. 7º, inciso XXXIII, e 227 da CRFB/88).

O exercício de tais direitos deve estar em harmonia com os postulados da doutrina da proteção integral, entre os quais a absoluta prioridade dos direitos da criança e do adolescente e o

respeito à sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (art. 227, § 3º, V, da CRFB/88).

Com relação ao direito à profissionalização, cabe observar também que se fundamenta na necessidade de acumulação de conhecimento e de competências com o objetivo de uma colocação no mercado de trabalho em um emprego qualificado, com melhor remuneração e melhores condições de trabalho. O direito à profissionalização está diretamente ligado à aprendizagem profissional e não corresponde a uma permissão ao trabalho precoce.

Observa-se que a PEC 18/2011, ao pretender a redução da idade mínima para o trabalho, expondo adolescentes com idade de 14 anos aos malefícios do trabalho precoce, afronta diretamente os direitos fundamentais relacionados com a proteção no trabalho e o direito à profissionalização de adolescentes, e vai de encontro à doutrina da proteção integral.

2.4. Vedação ao retrocesso social e violação de cláusula pétrea

Cabe observar que a limitação da idade mínima para o trabalho contida no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição traduz um direito social e, como tal, um direito humano fundamental que tem por objetivo a satisfação de um dos Princípios norteadores da Carta Magna, qual seja, a dignidade da pessoa humana.

Este direito encontra-se protegido pela cláusula da vedação do retrocesso social, tendo em vista que os direitos fundamentais, uma vez reconhecidos, não podem ser abandonados nem diminuídos.

Além disso, a redução da idade mínima para trabalhar afronta diretamente o disposto no artigo 60, §4º, da CRFB/88, que estabelece que: “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir, dentre outros, os direitos e garantias individuais”.

Assim, sob o aspecto formal, a PEC nº 18/2011 não poderia reduzir as garantias e direitos estabelecidos ao adolescente, entre as quais, a idade mínima para o trabalho, que objetiva, em última análise, a proteção contra os malefícios do trabalho precoce.

2.5. Prejuízos à saúde, à segurança e ao desenvolvimento físico, psíquico, moral e social

O trabalho infantil gera diversas consequências negativas e irreversíveis para a saúde e a segurança das crianças e adolescentes envolvidos, bem como sobre seu desenvolvimento físico, intelectual, social, psicológico e moral. O trabalho infantil sequestra a infância, priva do convívio social, contrariando o princípio da proteção integral. Por isso, deve ser combatido e erradicado.

Conforme observado em estudo intitulado “Consequências do Trabalho Infantil, os acidentes registrados nos Sistemas de Informação em Saúde”:

As crianças e adolescentes vivem um intenso e complexo processo de crescimento, e o trabalho precoce pode causar enormes consequências à saúde destes, comprometendo seu desenvolvimento (BRASIL, 2005). Além disso, as características físicas e psíquicas de crianças e adolescentes são incompatíveis com as atividades exigidas pelo trabalho o que as tornam mais vulneráveis aos riscos e desgastes decorrentes dos processos de trabalho; além de privar a criança de momentos imprescindíveis para à educação, para atividades lúdicas e de lazer, de convívio familiar e comunitário, influenciando negativamente na sua saúde.

Entre 2007 e 2020, no Brasil, 290 crianças e adolescentes de 5 a 17 anos morreram e 29.495 sofreram acidentes de trabalho. No mesmo período, 49.254 meninos e meninas tiveram algum tipo de agravo de saúde em função do trabalho[2].

Assim, a redução da idade para o trabalho, possibilitando que adolescentes com 14 anos de idade possam laborar fora da condição de aprendiz como os trabalhadores adultos em geral, implica prejuízos ao seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social, bem como riscos à sua saúde física e psíquica, incluindo a ocorrência de agravos à saúde e acidentes do trabalho, inclusive fatais.

2.6. Impactos negativos na educação

O trabalho precoce tem um grande impacto para a evasão escolar.

Segundo estudo do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o trabalho infantil está entre os principais motivos de adolescentes na faixa etária de 15 a 17 anos não frequentarem a escola. Outro dado trazido é relacionado com o número de crianças e adolescentes fora da escola. Em

2019, havia quase 1,1 milhão crianças e adolescentes em idade escolar obrigatória fora da escola no Brasil. A maioria deles, crianças de 4 e 5 anos e adolescentes de 15 a 17 anos[3].

Nesse sentido, o trabalho precoce afeta diretamente a frequência na escola, bem como a progressão dos estudos para a conclusão da educação básica na idade certa, na medida em que impede que o adolescente se dedique plenamente aos estudos, incluindo o tempo em sala de aula e o tempo destinado às tarefas escolares.

Logo, mesmo em tempo parcial, o trabalho do adolescente como empregado em geral interfere nos estudos e na permanência na escola, impedindo, assim, a formação escolar adequada.

2.7. Impactos econômicos e sociais

Na sociedade contemporânea, marcada pela revolução tecnológica e exigência de qualificação para o exercício de trabalho decente, adolescentes de 14 e 15 anos sujeitos ao trabalho precoce dificilmente conseguirão adquirir as competências necessárias para a inserção, no futuro, em um mundo do trabalho cada vez mais exigente.

O resultado prático desse processo é a exclusão do mercado de trabalho e o comprometimento de seus rendimentos futuros e de oportunidades de mobilidade social, acarretando na reprodução do ciclo da pobreza.

Outrossim, a inclusão de adolescentes precocemente no trabalho também poderá trazer consequências na ocupação de trabalhos hoje realizados por adultos, levando a um maior desemprego deste último grupo, sobretudo da população mais jovem, de 18 a 24 anos de idade, além de construir uma massa de trabalhadores pouco formados, precarizados e que não atenderão aos requisitos necessários ao desenvolvimento das empresas e do Brasil.

Sob essa perspectiva, a PEC 18/2011, ao reduzir a idade mínima para o trabalho, longe de ser a resposta para a vulnerabilidade social/econômica, acaba por contribuir para o incremento da desigualdade estrutural, pobreza, exclusão social e marginalização.

2.8. Papel da família, da sociedade e do Estado

A PEC nº 18/2011 é justificada sob o argumento de que “(...) *formaliza o trabalho daqueles que precisam trabalhar, garantindo-lhes todos os direitos trabalhistas e previdenciários*”.

No caso, observa-se uma subversão do papel constitucionalmente atribuído à família, à sociedade e ao Estado, a quem incumbe, com absoluta prioridade, o dever de colocar as crianças e os adolescentes a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Nesse sentido, viabilizar o trabalho precoce do adolescente, sob o fundamento de que “precisam trabalhar”, implica em retirar da família, da sociedade e do Estado o dever de assegurar, em atenção e respeito à sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento, as condições materiais, afetivas, sociais e psicológicas necessárias ao acesso e à proteção ao 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 (Cf. art. 227 da CRFB).

Assim, observa-se que a PEC 18/2011, na forma como está concebida, afronta diretamente o disposto no artigo 227 da CRFB/88, bem como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), especialmente o disposto no art. 4º, e a Convenção dos Direitos da Criança de 1989.

3. CONCLUSÃO

POR TODO O EXPOSTO, o Conanda manifesta sua preocupação e contrariedade à PEC nº 18/2011, e entende, com base nas razões expostas, pela manutenção da atual redação do artigo 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal.

FERNANDA RAMOS MONTEIRO
Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Referências:

[1] A matrícula e a frequência na escola são requisitos obrigatórios da aprendizagem.

[2] Fonte: Sinan, SUS, dados atualizados fevereiro de 2021.

[3] Cenário da exclusão escolar no Brasil. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>>. Acesso em 31/10/2021.



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Ramos Monteiro, Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**, em 08/11/2021, às 12:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **2585569** e o código CRC **9AE641E8**.

Referência: 00135.225767/2021-57

SEI nº 2585569

