

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**CARMEN CRISTINA PEREIRA SILVA ZADRA**

**TRABALHO INFANTIL: CONTEXTUALIZAÇÃO E  
ANÁLISE COMPARATIVA DAS AVALIAÇÕES DO PROGRAMA  
DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL - PETI**

**CURITIBA**

**2008**

**CARMEN CRISTINA PEREIRA SILVA ZADRA**

**TRABALHO INFANTIL: CONTEXTUALIZAÇÃO E  
ANÁLISE COMPARATIVA DAS AVALIAÇÕES DO PROGRAMA  
DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL - PETI**

**Dissertação apresentada como  
requisito parcial ao título de mestre  
do Curso de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento Econômico, do  
Setor de Ciências Sociais Aplicadas,  
do Departamento de Economia, da  
Universidade Federal do Paraná - UFPR.**

**Orientador: Prof. Dr. Cássio Frederico  
Camargo Rolim**

**CURITIBA**

**2008**

*Dedico este trabalho à minha filha Camila.*

## **Agradecimentos**

À Prof.<sup>a</sup> Dra. Lenir Aparecida Mainardes da Silva por fazer-me acreditar que era possível.

À Secretaria do Trabalho, Emprego e Promoção Social pela oportunidade, principalmente à minha chefia – Denise Colin e Ironi Camargo.

À Prof.<sup>a</sup> de Inglês Maria Augusta, pela paciência, sensibilidade e amizade;

Aos meus colegas de turma de mestrado, aqui representada pela Darli uma amiga muito sensível e presente. Sem as nossas conversas, lamentações e incentivos, não poderia ter chegado ao final.

Aos meus colegas de trabalho, aqui representados pelo Nircélio, pelas discussões e aprofundamento do conteúdo, como também pela ajuda nas revisões.

À minha família (meu marido Marco Aurélio, irmãos e sobrinhos) que me ajudou a superar todo o desgaste.

Como recompensar TUDO ISSO?

Somente através do reconhecimento da importância de todos em minha vida.

*O valor das coisas não está no tempo que elas duram, mas na intensidade com que acontecem. Por isso existem momentos inesquecíveis, coisas inexplicáveis e pessoas incomparáveis.*

*Fernando Pessoa*

## RESUMO

O trabalho infantil no Brasil é permeado por dificuldades quanto ao seu enfrentamento que envolve política econômica, educacional, social e da saúde não raro, aceito culturalmente. Neste trabalho, são apresentadas avaliações realizadas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), por três Órgãos/Instituições: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Organização Internacional do Trabalho e Tribunal de Contas da União. O primeiro tem entre suas responsabilidades coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a execução dos programas de transferência de renda, entre eles os destinados ao PETI, único programa nacional específico para atender crianças e adolescentes em situação de trabalho. O segundo organismo internacional estabelece parâmetros de organização trabalhista e enfoca ações de aprimoramento de condições de trabalho mundialmente. Finalmente, o terceiro é responsável pela fiscalização e a aplicação de recursos da União, repassados a estados, ao Distrito Federal e aos municípios. O objetivo deste trabalho é comparar as metodologias dessas instituições, utilizando como referência a avaliação das políticas públicas e ações de enfrentamento à pobreza do Banco Mundial. Concluímos que é incipiente o planejamento em relação à implantação do programa, os diagnósticos são precários e equivocados. Entretanto, essas poucas avaliações disponíveis permitem afirmar que o programa proporciona a melhoria do acesso da população aos serviços públicos básicos e há incremento do ingresso familiar à transferência de renda. Observou-se, também, que as avaliações apresentaram semelhanças na aplicação, nas dimensões analisadas e nos resultados. Conclui-se ainda que indicam proposta factível de utilização, desde que haja preocupação na eficiência e efetividade na utilização dos recursos públicos destinados ao programa.

**Palavras-chave:** Avaliação; Crianças; Adolescentes; Erradicação; Famílias; Infância; Trabalho Infantil.

## ABSTRACT

The infantile work in Brazil is surrounded by difficulties as to its confrontation that involves economic, educational, social and health policy, not rare, culturally accepted. In this work are been presented, evaluations carried out in the Program of Eradication of Infantile Work (PETI), by three Organs/Institutions: Ministry of the Social Development and Famine Combat; Work International Organization and Accounts Court of the Union. The first one has among its responsibilities to coordinate, to supervise, to control and to evaluate the execution of the programs of income transference, among them the destined ones to the PETI, the only specific national program to take care of children and adolescents in work situation. The second one international organism sets the parameters of working organization and focus improvement actions of work conditions world widely. Finally, the third one is responsible by the inspection and the application of the Union resources , repassed to the states, to the Federal District and towns. The objective of this work is to compare the methodologies of these institutions, using as reference the evaluation of the public politics and confrontation actions to the poverty of the World Bank. We conclude that the planning in relation to the program implantation is initiating, the diagnosis is precarious and are mistaken. However, these few available evaluations allow affirming that the program provides the access improvement of the population to the basic public services and there is increment of the familiar ingression to the income transference. In addition, it is been observed, that the evaluations present similarities in the application, in the analyzed dimensions and in the results. Still, it is been concluded that these indicate feasible proposal of use, since there is concern in the efficiency and effectiveness in the use of the public resources destined to the program.

**Key Words:** Evaluation; Children; Adolescents; Eradication; Families; Infancy; Infantile Work.

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - NÚMERO DE MUNICÍPIOS QUE POSSUEM O PETI POR ESCRITÓRIO REGIONAL DA SETP .....	59
GRÁFICO 2 - NÚMERO DE MUNICÍPIOS QUE ENVIARAM O INSTRUMENTO POR ESCRITÓRIO REGIONAL DA SETP .....	59
GRÁFICO 3 - PERCENTUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES ATENDIDAS PELO PETI NO PARANÁ EM 2005 .....	60
GRÁFICO 4 - PERCENTUAL DE FREQUÊNCIA ESCOLAR DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES ATENDIDAS PELO PETI .....	90



## LISTA DE TABELAS

TABELA 1	- PESSOAS NA FAIXA ETÁRIA DE 5 A 17 ANOS DE IDADE, POR SITUAÇÃO DE OCUPAÇÃO NA SEMANA DE REFERÊNCIA - BRASIL E ESTADOS DO SUL - 2001 .....	28
TABELA 2	- DADOS SOBRE ACIDENTES DE TRABALHO OU DOENÇAS DEVIDO AO TRABALHO EXERCIDO PELAS CRIANÇAS DE 5 ANOS OU MAIS, DURANTE O PERÍODO DE UM ANO, DO CADERNO ESPECIAL, PNAD 2001 .....	44
TABELA 3	- PORCENTAGEM DE CRIANÇAS TRABALHANDO QUE SE MACHUCARAM OU FICARAM DOENTES DEVIDO AO TRABALHO NO PERÍODO DE UM ANO ANTERIOR À PESQUISA, DE ACORDO COM O RAMO DE ATIVIDADE E A FAIXA ETÁRIA - 2001. ....	45
TABELA 4	- PROPORÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, POR FAIXA ETÁRIA, INSERIDOS EM ATIVIDADES, NA ÁREA URBANA E RURAL, NO BRASIL EM 2003.....	53
TABELA 5	- PORCENTAGEM DA REDUÇÃO DO TRABALHO INFANTIL NO BRASIL POR FAIXA ETÁRIA, ENTRE OS ANOS DE 1999 E 2001 .....	55
TABELA 6	- PROPORÇÃO DE PESSOAS OCUPADAS EM RELAÇÃO AO TOTAL DA POPULAÇÃO/ÍNDICE OCUPACIONAL, 2001 .....	55
TABELA 7	- ESCRITÓRIOS REGIONAIS DA SETP: MUNICÍPIOS QUE POSSUEM O PROGRAMA E MUNICÍPIOS QUE ENVIARAM O INSTRUMENTO EM NÚMEROS ABSOLUTOS .....	58
TABELA 8	- NÚMERO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES ATENDIDAS PELO PETI NO ESTADO EM 2005 .....	60
TABELA 9	- QUANTIDADE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES FORA DO PETI, PARANÁ EM 2005.....	61
TABELA 10	- CARGA HORÁRIA DE ATENDIMENTO NAS AÇÕES SOCIOEDUCATIVAS NO PETI PARANÁ EM 2005 .....	62
TABELA 11	- QUANTIDADE DE DESLIGAMENTO POR FAIXA ETÁRIA NO PETI PARANÁ EM 2005.....	62
TABELA 12	- MOTIVO DO DESLIGAMENTO E QUANTIDADE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO PETI PARANÁ EM 2005.....	63
TABELA 13	- QUANTIDADE DE DESLIGADOS DO PETI POR GRAU DE ESCOLARIDADE NO PARANÁ EM 2005.....	63
TABELA 14	- ENCONTROS MACRO REGIONAIS DO PETI PARANÁ EM 2006 .....	71

TABELA 15 - PERCEPÇÃO DOS PROFESSORES E ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL QUANTO AO NÚMERO DE ATENDIMENTO NO PROGRAMA .....	83
TABELA 16 - PERCEPÇÃO DOS PROFESSORES E ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL QUANTO A OCORRÊNCIA DE TRABALHO INFANTIL APÓS IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA.....	83
TABELA 17 - ATIVIDADES COMPLEMENTARES OFERECIDAS NO PETI, SEGUNDO PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO. ....	83
TABELA 18 - GRAU DE FOCALIZAÇÃO DO PETI - 2002 .....	84
TABELA 19 - PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS QUANTO AOS EFEITOS DO PROGRAMA SOBRE A OCORRÊNCIA DE TRABALHO INFANTIL - 2001 .....	84
TABELA 20 - DADOS DO PETI EXTRAÍDOS DO LEVANTAMENTO QUANTO À QUANTIDADE DE ATENDIMENTO E FAMÍLIAS, BRASIL - 2003.....	86
TABELA 21 - DADOS COMPARATIVOS DO ANO 2000 E 2003 NO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL - BRASIL. ....	88
TABELA 22 - QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS E CRIANÇAS, INFORMAÇÕES CONSOLIDADAS DO PETI, BRASIL, 2005.....	96
TABELA 23 - COMPARAÇÃO DOS ANOS DE 2001 E 2004, DOS MUNICÍPIOS QUE DESENVOLVIAM O PETI COM OS MUNICÍPIOS QUE RESPONDERAM, PORCENTAGEM EM RELAÇÃO AO NÚMERO DE MUNICÍPIOS E CRIANÇAS E ADOLESCENTES PROPORCIONALMENTE ATENDIDOS.....	124
TABELA 24 - QUESTIONÁRIOS/FOMULÁRIOS ENVIADOS E RECEBIDOS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS QUE EXECUTAM O PETI, BRASIL. ....	125

## LISTA DE ABREVIATURAS

- ACNAP - Associação Cultural de Negritude e Ação Popular
- AISP - Análisis del Impacto Social y en la Pobreza
- CEF - Caixa Econômica Federal
- CGM - Coordenadoria de Apoio à Gestão Municipal
- CIRANDA - Central de Notícias dos Direitos da Criança e do Adolescente
- ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
- FEEB - Federação dos Bancários do Paraná
- FETI - Fórum Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil e Regularização do Trabalho do Adolescente do Paraná.
- FIEP - Federação das Indústrias do PR
- FNPETI - Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil
- IASP - Instituto de Ação Social do Paraná
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IBRAD - Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento
- IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
- IPEC - Programa Internacional para Eliminação do Trabalho Infantil
- MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social
- MPT - Ministério Público do Trabalho
- MTE - Ministério do Trabalho e Emprego
- NOB - Norma Operacional Básica
- OIT - Organização Internacional do Trabalho
- ONG's - Organização não Governamental
- PBF - Programa Bolsa Família
- PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
- PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PSIA - Poverty Social Impact Analysis

SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SEAS - Secretaria de Estado de Assistência Social

SECJ - Secretaria de Estado da Criança e Juventude,

SECR - Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família

SEED - Secretaria de Estado da Educação

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio

SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SESA - Secretaria de Estado da Saúde

SESC - Serviço Social do Comércio

SESI - Serviço Social da Indústria

SETI - Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia, entre outras.

SETP - Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social

SNAS - Secretaria Nacional da Assistência Social

SRT/DRT - Superintendência Regional do Trabalho/Delegacia Regional do Trabalho, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego

TCU - Tribunal de Contas da União

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	19
2.1 AVALIAÇÃO DE IMPACTO.....	19
2.2 INDICADORES DE IMPACTO .....	24
2.3 TRABALHO INFANTIL NO BRASIL.....	26
2.4 PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL - PETI .....	29
2.5 LEGISLAÇÃO.....	30
<b>3 CONSEQÜÊNCIAS DO TRABALHO INFANTIL</b> .....	33
3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO.....	33
3.2 DANOS AO DESENVOLVIMENTO FÍSICOS E PSICOLÓGICOS .....	38
3.3 DADOS DA INSERÇÃO PRECOCE NO TRABALHO .....	42
3.4 ATIVIDADES PERIGOSAS E ACIDENTES DE TRABALHO .....	43
<b>4 PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (PETI)</b> .....	47
4.1 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO .....	48
4.2 CENÁRIO GERAL DO TRABALHO INFANTIL E PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL NO BRASIL .....	53
4.3 O PETI NO PARANÁ .....	56
4.4 ANÁLISE SITUACIONAL DO PETI NO PARANÁ.....	58
4.5 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PETI PARANÁ .....	64
<b>5 METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO APLICADA NO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL - PETI</b> .....	73
5.1 METODOLOGIA DA OIT.....	73
5.1.1 Sujeitos da Avaliação .....	75
5.1.2 Objetivos da Avaliação.....	76
5.1.3 O Planejamento da Avaliação .....	79
5.1.4 Levantamentos de Campo .....	80
5.2 METODOLOGIA MDS 1.....	85
5.2.1 Principais Dados Levantados .....	88
5.2.2 Comentários Finais .....	93
5.3 METODOLOGIA MDS 2.....	96

5.3.1	Metodologia e Conteúdo do Levantamento .....	97
5.4	METODOLOGIA DO TCU.....	99
5.4.1	Indicadores de Desempenho .....	105
<b>6</b>	<b>METODOLOGIA DO BANCO MUNDIAL .....</b>	<b>107</b>
6.1	OBJETIVOS DA PSIA.....	107
6.2	METODOLOGIA.....	110
6.3	COMPARAÇÃO METODOLOGIAS .....	121
6.3.1	Banco Mundial.....	121
6.3.2	Tribunal de Contas da União - TCU .....	123
6.3.3	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS.....	125
6.3.4	OIT (IBRAD) e MDS .....	126
	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>133</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>133</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo dessa dissertação é analisar, através da metodologia do Banco Mundial, as avaliações realizadas no PETI pelo MDS, OIT e TCU. Para tanto, há necessidade de identificação dessa metodologia, para após comparar e estabelecer semelhanças e diferenças entre as metodologias utilizadas pelas instituições acima mencionadas.

Como justificativa entende-se que trabalho infantil pode ser considerado um problema a partir das conseqüências no desenvolvimento físico, psicológico e educacional, além da quantidade de crianças e adolescentes inseridos em atividades laborativas.

Consultando as Diretrizes para a Atenção Integral à Saúde de Crianças e Adolescentes Economicamente Ativos, observa-se que o trabalho diminui o tempo disponível da criança para o seu lazer, vida em família, educação, e de estabelecimento de relações de convivência com as outras crianças e pessoas da comunidade. Além disso, experimentam um papel conflitante na família, no local de trabalho e na comunidade, pois como trabalhadores – adolescentes e crianças são levados a agir como adultos, porém não podem escapar do fato de que são sujeitos em desenvolvimento. Esses fatores são uma fonte de desgaste e podem afetar o desenvolvimento cognitivo, emocional e físico (ASMUS, 1996; MEIRE, 2000 *apud* MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2005).

De acordo com o Ministério da Saúde (2005, p.8), a proporção de abandono escolar foi quase três vezes maior entre as crianças e adolescentes que trabalhavam, quando comparados aos que não trabalhavam, e maior a frequência de problemas no desempenho escolar entre os do sexo masculino, e de saúde entre as mulheres, ou seja, as que trabalhavam adoeciam mais.

Crianças e adolescentes vivem um processo dinâmico e complexo de diferenciação e maturação. Precisam de tempo, espaço e condições favoráveis

para realizar sua transição, nas várias etapas. O rápido crescimento durante a adolescência impõe necessidades nutricionais muito grandes. Nesse período as necessidades nutricionais podem chegar ao dobro do necessário durante o resto da adolescência.

No Brasil, de acordo com os dados oficiais disponíveis, em 1997, foram registrados 4.314 benefícios, concedidos em decorrência de acidentes de trabalho para menores de 18 anos de idade. A gravidade dessa questão se evidencia frente ao achado de 218 óbitos por acidentes de trabalho nessa faixa de idade, embora seja um sub-registro na medida em que nesta faixa etária a maioria dos trabalhadores não tem registro profissional. Resultados de estudos de base comunitária, mostram que a incidência de acidentes de trabalho entre jovens de 10 a 20 anos de idade varia entre 13% para atividades na agricultura (FEHLBERG *apud* MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2005) e entre 3,2% a 6,1% em áreas urbanas, reduzindo-se com o aumento da idade (RIBEIRO; BARATA, 1998; SANTANA *apud* MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2005, p.11-12).

Para enfrentamento dessa problemática o governo brasileiro, através de indicações da ONU (Organização das Nações Unidas), OIT (Organização Internacional do Trabalho), ÍNDICE (Fundo das Nações Unidas para a Infância), entre outros, implantou em 1996 o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Ainda neste trabalho detalharemos mais este programa em capítulo específico.

No Estado do Paraná o Programa foi implantado em 2000, na região central, metropolitana e capital, priorizando o combate às piores formas de trabalho infantil, plantações de fumo, lixões, comércio ambulante, olaria, etc. Em outubro de 2007, estava sendo desenvolvido em 203 municípios do Estado, com 48.534 crianças e adolescentes até 16 anos de idade atendidos.

O PETI baseia-se em um tripé que é o atendimento da criança/adolescente em serviços socioeducativos, no contraturno do horário escolar; a inserção e permanência na escola e, ainda, o oferecimento de capacitação para as famílias em cursos de geração de trabalho e renda, com prioridade às famílias de ½ salário mínimo per capita.

O governo federal repassa uma bolsa de R\$ 40,00 para crianças inseridas em atividades da zona urbana e R\$ 25,00 para as da zona rural, além de R\$ 20,00



por criança/adolescente, para o município executar as atividades de jornada ampliada (ações socioeducativas e de convivência).

Para tanto, as compromissos das famílias, que possuam filhos em situação de trabalho, e tenham prioritariamente renda per capita de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, são:

- a) a inserção da criança na escola, com controle de frequência, reforçando a não evasão;
- b) as atividades fora do horário escolar, não deixando a criança vulnerável;
- c) o oferecimento e/ou inclusão das famílias em cursos de geração de trabalho e renda, com o objetivo de retirá-las da situação de pobreza.

Mas, embora tenha se passado 8 anos, desde sua implantação no Paraná, e ocorrido capacitações ao longo desses anos, ainda apresenta muitas dificuldades de execução pelos municípios, como:

1. os recursos repassados pela união são insuficientes para o atendimento das crianças e adolescentes nas ações socioeducativas e de convivência, por envolver compra de materiais de consumo (alimentos, pedagógico, uniforme, etc.);
2. espaço físico para atendimento;
3. recursos humanos capacitados para esse atendimento diferenciado.

Nesta dissertação serão utilizadas como base de análise as avaliações realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2002 e 2005; a Sistemática para a Modelagem de Avaliações de Impacto de Ações para a Erradicação do Trabalho Infantil, da OIT/2002; a Análise Situacional do PETI, realizada no ano de 2004 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Levantamento de Beneficiários do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), também realizada pelo MDS, de 2005. Na avaliação realizada pelo TCU, traz o resultado das auditorias com o intuito de avaliar o desempenho do governo federal, e mais especificamente em que medida o PETI tem contribuído para a retirada das crianças e dos adolescentes do trabalho.

A Sistemática de Avaliação da OIT deve possibilitar a emissão de juízos de valor sobre aspectos quantitativos e qualitativos dos impactos das ações de erradicação do trabalho infantil, subsidiando os gestores na modelagem de avaliações de impacto.

Já a Análise Situacional, apresenta os dados e informações obtidas através da aplicação de instrumentos, dois questionários, para coleta de dados e informações, sendo um destinado às unidades federativas e outro remetido aos governos municipais. Esse documento registra o cenário atual (2004), seus aspectos positivos e negativos e aponta estratégias que podem subsidiar a revisão e adequação às atuais necessidades do programa.

No Levantamento de Beneficiários do PETI, o objetivo foi o de coletar um conjunto mínimo de informações a respeito dos beneficiários do PETI, junto às prefeituras que executavam o programa.

Percebe-se no formato indicado pelo Banco Mundial, que a avaliação proporciona um feedback para a alteração do rumo. Além de fazer referência quanto aos efeitos das reformas de políticas, principalmente quanto à distribuição de renda. Como também verifica os impactos sobre o bem-estar de diferentes grupos sociais e grupos com meios de subsistência distintos, particularmente aqueles com risco mais elevado de serem afetados pelos impactos dessas mudanças de políticas. Considera o impacto provável utilizando-se de um conjunto de competências comuns à análise de padrão de impactos. A seleção dos indicadores adequados de bem estar e pobreza baseado no país e no contexto das políticas são muito importantes. Portanto, podem orientar inicialmente, a escolha entre políticas alternativas, sua elaboração e seqüências de etapas. Durante o processo – o monitoramento e impactos que podem levar ao refinamento e à reconsideração de ritmo/seqüência dos arranjos institucionais. E finalmente, a PSIA realizada após a reforma, avalia os impactos distributivos reais da reforma completada, o que ajuda a compreender os prováveis impactos de futuras reformas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para entender melhor o termo avaliação, impacto e indicadores sociais, foram consultados os autores abaixo, para nortear as diretrizes de encaminhamentos na perspectiva de busca ativa, objetiva e efetiva.

Conforme Jannuzzi (2003, p.19-20), na avaliação das condições de vida de uma comunidade, o conceito "condições de vida" poderia ser operacionalmente traduzido como o nível de atendimento das necessidades materiais básicas para sobrevivência e reprodução social da comunidade. Como condições de saúde, habitação, trabalho e educação. Ou através da classificação temática dos indicadores sociais: demografia, educação, saúde, mercado de trabalho, qualidade de vida, habitação, infra-estrutura urbana, segurança e justiça, renda e pobreza e meio ambiente.

Ainda Jannuzzi (2003, p.20), coloca que todo indicador social ou estatística pública tem uma natureza intrinsecamente normativa, já que derivam de processos interpretativos da realidade que não têm nada de neutro ou estritamente objetivo em sua formulação. As cifras assumidas pelos indicadores sinalizam situações sociais distintas, dependendo do observador, das normas vigentes ou dos valores implícitos do que é socialmente bom ou ruim.

### 2.1 AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Para Barreira e Carvalho (2001), a avaliação é oportunidade de reflexão crítica da ação e possibilidade de disputa e conquista dos resultados realizados. Prosseguem o raciocínio, afirmando que:

As avaliações de políticas e programas respondem a distintos objetivos, como de conhecimento: levantadas certas hipóteses, pesquisa-se um dado programa para conhecer a relação entre condições, meios, resultados e impactos da intervenção. É por isso, aliás, que utilizamos aqui a expressão *pesquisa de avaliação*, preservando e enfatizando o suposto de que é um novo conhecimento que será produzido por meio de

investigação que observa os cânones científicos mínimos. As pesquisas de avaliações respondem, contudo, também aos objetivos de verificação de eficácia e de eficiência das ações. Com efeito, é legítimo, embora não tão freqüentemente quanto se almejava, que os responsáveis pelo programa – ou seus beneficiários, ou os demais grupos de interesse a ele relacionados – perguntem-se acerca da pertinência do seu custo ou da eficácia de suas ações (2001 p.17-18).

Conforme a CEPAL (Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe) (1998), as avaliações poderão ser feitas concomitantemente ou após a realização de um programa, também com duplo objetivo:

- a) verificar os graus de eficiência e eficácia com que o programa está atendendo a seus objetivos;
- b) avaliar a efetividade do programa, ou seja, seus resultados, impactos e efeitos.

Porém, para Barreira e Carvalho (2001, p.21),

... os impactos referem-se às alterações ou mudanças efetivas na realidade sobre a qual o programa intervém e por ele são provocados. Finalmente, os efeitos referem-se a outros impactos do programa, esperados ou não, que afetam o meio social e institucional no qual se realizou.

Mas, a pergunta que se deve fazer é que indicadores utilizar? Ou quais são adequados e os instrumentos corretos?

Desempenho ou resultados de um dado programa são aferidos por meio de indicadores que medem os graus, as quantidades e os níveis de qualidade com que as metas programáticas foram cumpridas. Ou seja, podem ser estimados ou medidos por indicadores que confrontam objetivos e metas, de um lado, e por realizações alcançadas pela atividade-fim, de outro. Mas os indicadores de impacto são muito mais difíceis de serem operados. Pois, as avaliações de impacto tratam de medir as "mudanças" pretendidas, ou, caso se queira, os resultados mais duradouros, verificados no grupo-objetivo. "Para tanto, devem medir os efeitos líquidos do programa – e somente do programa – sobre a população-alvo" (BARREIRA e CARVALHO, 2001, p.22).

Pode-se utilizar como parâmetro um grupo controle, definindo situação, com o qual compararemos os impactos do programa.

Com que comparar? Uma possibilidade é confrontar o sujeito consigo mesmo, mediante uma comparação do tipo "antes – depois". Para tanto, é preciso dispor de indicadores da situação *ex ante*, ou seja, é necessário elaborar um diagnóstico da situação anterior ao início do programa, com o qual seus impactos serão comparados. O ponto de partida ou a *baseline*, aqui é crucial, ou não haverá avaliação de impacto possível. Mas é possível estimar resultados de um dado programa por meio da comparação entre seus participantes e seus não participantes. O segundo grupo operará, então, como grupo de controle, em relação ao qual serão estimadas as diferenças da dimensão que se quer aferir. Os membros tanto do grupo de participantes (grupo focalizado) quanto do grupo de não participantes (grupo controle) devem ser aleatoriamente selecionados, ambos os grupos apresentando similaridades nos seus atributos, seja em relação aos fatores observáveis, seja aos não observáveis (BARREIRA e CARVALHO, 2001, p.23-24).

Agora pensando na avaliação do impacto, qual a diferença entre eficácia e efetividade?

Como indicam os autores Marinho e Façanha (2001): **Efetividade** diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos, ou seja, à implementação e ao aprimoramento de objetivos; **Eficiência** denotaria competência para se produzir resultado com dispêndio mínimo de recursos e esforços, enfoca mais o benefício e o custo do programa social; e, **Eficácia** remete a condições controladas e a resultados desejados de experimentos, os investimentos devem produzir os efeitos desejados. Para concluir um programa social eficaz, deve-se antes ser efetivo e eficiente. Avaliação pressupõe comparação, para se realizar avaliação de programas sociais devem se considerar as características desses, pois geralmente são pensados e executados para atender objetivos genéricos, múltiplos e de difícil verificação a priori, além da descentralização operacional dos programas, que exigem montagens organizacionais e administrativas complexas, como é o caso do PETI, e essa implementação se dá por pessoas/técnicos, sendo os objetivos desses muitas vezes diferentes dos objetivos do programa. Portanto, a avaliação é a representação e a descrição do programa, que se confunde com os mecanismos de controle, que, no caso desse programa, envolve a Secretaria Estadual responsável pelo monitoramento e avaliação, os Conselhos Municipais da Assistência Social e dos Direitos da Criança

e do Adolescente, o Tribunal de Contas da União, e, finalmente, a Corregedoria Geral da União.

Também existe o fato do crescente interesse dos governos em justificar os gastos públicos, e para isso a busca por resultados através de avaliação de programas propiciam informações de custo-benefício e custo/efetividade.

A avaliação de impacto, igual a qualquer outra avaliação, pode realizar-se antes (*ex ante*) ou depois (*ex post*) da execução do projeto. A avaliação *ex ante* se entrelaça entre as etapas de formulação no ciclo do projeto (definição de objetivos e desenho de produtos) e a análise de custos e benefícios. O que permite realizar ajustes no desenho do projeto em função dos objetivos formulados, e mais adiante complementa a análise de custos e benefícios, mediante a construção de indicadores de custo por unidade de impacto. Fornecendo assim informação adicional na decisão de inversão.

Já a avaliação de impacto *ex post* se realiza no final da execução do projeto, determinando mudanças na população alvo, sua magnitude e que segmento da população se beneficiou, entre outros (COHEN e FRANCO, 1998 *apud* NAVARRO, 2005).

As dimensões do impacto de programas sociais sobre a qualidade de vida dos beneficiários são:

1. bem estar emocional;
2. relações interpessoais;
3. bem estar material;
4. desenvolvimento pessoal;
5. bem estar físico;
6. autodeterminação;
7. inclusão social;
8. direitos.

Quando se antecipam os possíveis efeitos do programa, a avaliação de impacto utiliza um método quantitativo de avaliação. Este método tem duas características principais: verificação de hipóteses e comparação.

E, por onde deve-se iniciar a análise do impacto social? Conforme a metodologia do Banco Mundial (2003, p.1), para a análise do impacto social de políticas públicas, deve-se pensar em vários aspectos para esse estudo, como:

El análisis del impacto social y en la pobreza (PSIA) requiere analizar el impacto distribucional de reformas políticas sobre el bienestar de los diferentes grupos de participantes interesados, con un énfasis particular en los que son pobres y vulnerables. [...] a hora las dimensiones de bienestar y pobreza externas a ingresos, tales como los indicadores de desarrollo humano y de desarrollo social que tratan del riesgo, la vulnerabilidad y el capital social, son el objeto de una mayor consideración. Al realizar un PSIA, el analista deberá seleccionar los indicadores adecuados de bienestar y pobreza basado en el país y en el contexto de las políticas.

Impacto sobre quem, qual o público-alvo? Como detectar o ângulo de análise?

Podrán definirse a los grupos en términos de clase de ingreso, sexo, origen étnico, edad, ubicación geográfica, sustento u otro tipo de criterio similar. Mediante los siguientes cinco canales principales de transmisión: empleo; precios (producción, consumo y salarios); acceso a bienes y servicios; activos; y transferencias e impuestos (BANCO MUNDIAL, 2003, p.4).

O enfoque desse estudo será nos "ativos" beneficiários, e esses podem classificar-se:

en cinco géneros, que son todos importantes en los hogares: físico (tal como la vivienda); natural (tal como la tierra, el agua), humano (tal como la educación, las habilidades); financiero (tal como una cuenta de ahorros) y social (tal como la afiliación a redes sociales que aumentan el acceso a información o recursos) (Guía del usuario para el análisis del impacto social y en la pobreza, Banco Mundial, 2003, p.6).

## 2.2 INDICADORES DE IMPACTO

Indicadores são medidas que representam ou quantificam um insumo, um resultado, uma característica ou o desempenho de um processo, de um serviço, de um produto ou da organização como um todo. São uma balança que nos permitem "pesar" os dados; ou uma régua, que nos permite "aferir" os dados em termos de qualidade, resultado, impacto, etc., dos processos e dos objetivos das intervenções.

Servem para apoiar o planejamento e o controle do desempenho, pelo estabelecimento de medidas-padrão e pela apuração dos desvios de rota, erros de estratégia, ganhos inesperados, vantagens a explorar, entre outras. Podem ser expressos em número, percentual, descrição de processos, percepções ou fatos que indiquem a mudança qualitativa e/ou quantitativa de uma condição ou situação específica. Não são simplesmente dados: são medidas, ou seja, é uma atribuição de números a objetos, acontecimentos ou situações, de acordo com certas regras.

Conforme a Secretaria de Avaliação e Gerência da Informação<sup>1</sup>, do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), dados são as informações essenciais para alimentar os indicadores: estatísticas, documentos, registros administrativos, etc. E indica alguns índices, listados abaixo, para avaliação de impacto de um programa como o da erradicação do trabalho infantil:

- capacidade de autonomia das famílias beneficiadas pelo programa;
- aumento do índice de aprovação escolar da população atendida;
- ampliação de programas de apoio sócio familiar e geração de renda;
- ampliação e estruturação da rede de proteção e enfrentamento da problemática do trabalho infantil;
- ampliação de retaguarda ao sistema de garantias de direitos, com definições de competências e responsabilidades de cada ator social envolvido na problemática do trabalho precoce.

---

<sup>1</sup> Palestra proferida em dezembro de 2005 no Encontro Nacional dos Coordenadores Estaduais do PETI, pela equipe do Departamento de Proteção Social Especial.



O programa até o momento apesar de focar algumas das causas – renda e educação – está atuando apenas na consequência do trabalho infantil. Esta constatação se deve ao fato da diminuição do trabalho infantil no Brasil ainda ser pequena, conforme dados da OIT publicada em 2006, levando-se em conta o tempo de implantação do PETI e os recursos repassados.

Para avaliar o impacto do programa, será necessário fazer um resgate das origens e causas do trabalho infantil, estruturais e conjunturais. Analisando a participação da sociedade e quais os resultados do programa até o momento.

Outro fator, que deve estar presente nesta discussão assumindo como diretriz norteadora do trabalho será a questão da desigualdade social. O que leva à pobreza e a um vício de atuação, não possibilitando as pessoas envolvidas sair desse círculo vicioso de repetição da condição em que se encontram. Também os indicadores oficiais (como IDH, Taxa de Exclusão Social, Índice de Famílias Pobres, entre outros), para se fazer um comparativo dos avanços ou da permanência na condição inicial.

Como vimos avaliação é uma possibilidade de análise dos resultados do programa e se seus objetivos foram atingidos. Verifica os graus de eficiência, eficácia e efetividade com que o programa está atendendo a seus objetivos, como bem coloca a CEPAL acima. Já indicadores, são medidas que representam e quantifica os resultados, uma balança que avalia a qualidade. Também podem confrontar objetivos e metas com as realizações alcançadas pela atividade-fim.

Para discutir e analisar metodologias de avaliação aplicadas ao programa de erradicação do trabalho infantil, foi procurado entender um pouco sobre trabalho infantil e legislação pertinente, além de diretrizes, funcionamento e operacionalização do PETI. Mais adiante, também serão abordadas as consequências do trabalho precoce na vida de uma criança e/ou adolescente.

## 2.3 TRABALHO INFANTIL NO BRASIL

O fenômeno do trabalho infantil, até a década de 80, não era reconhecido como negativo pela sociedade brasileira, persistindo a concepção que o "trabalho é solução para a criança". Para a elite<sup>2</sup> o trabalho infantil consistia numa medida preventiva, enquanto que para os pobres era uma maneira de sobrevivência. A criança trabalhadora era sinônimo de virtude, e aprender a brincar, divertir-se e vivenciar o caráter lúdico e contemplativo de algumas atividades, era perda de tempo (MDS/ÍNDICE, 2004, p.47).

Na década de 90, a partir da "Constituição Cidadã", que trouxe a prioridade absoluta de atendimento à criança e ao adolescente, lançaram-se os alicerces para a substituição do antigo Código de Menores pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O trabalho infantil passou, então, a ser questionado e encarado como um problema a ser superado; porém convencer os grupos sociais excluídos economicamente e sensibilizar os segmentos mais favorecidos, ainda constituem grandes desafios para o enfrentamento do problema, principalmente em razão da colonização brasileira e a cultura das populações tradicionais, com seus mitos, tradições e costumes. Permanece, portanto, profundamente arraigada, em grande parte da sociedade brasileira, a aceitação do trabalho precoce.

Mas ainda hoje, dezessete anos após a criação do ECA e esforços empreendidos, o trabalho infantil continua existindo, incomoda ou não faz parte de um contexto normal, natural para o universo total das crianças e adolescentes, deve-se combater, através de estudos, análises/pesquisas e mobilização para sua erradicação.

Nesta dissertação, delimitou-se por trabalho infantil o mesmo conceito estabelecido pelo Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente (2003): "todo o trabalho desempenhado por crianças e adolescentes com idade mínima de início ao trabalho inferior a 16 anos, exceto na

---

<sup>2</sup> Elite: termo enfocado neste trabalho como os detentores do poder, os que acumulam riqueza.

condição de aprendiz, a partir dos 14 anos" (MDS/ÍNDICE, 2004, p.7). Essa normativa é indicada na Constituição Federal, em seu artigo 227, modificado pela Emenda Constitucional N.º 20.

Porém, tanto a definição quanto o entendimento do que é trabalho infantil não é unânime, pois existem muitos entendimentos com enfoques diferentes e principalmente coleta de dados e informações não padronizadas, isso fica explícito nas análises, estudos e coleta de dados disponíveis no Brasil, a começar pelo IBGE, que faz recortes de 5 a 17 anos, e somente em "estudos especiais" ou encomendados é que se enfoca outras faixas etárias. Por isso, é difícil estabelecer um padrão para obter dados, o que leva a realização de análise de um determinado tema com vários recortes de faixas etárias. O que não inviabiliza o trabalho, mas tem que se ter sempre esse fator como um diferencial, para ser coerente nas conclusões. A começar pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que classifica criança com até aos 12 anos de idade, e adolescente de 12 até aos 18 anos.

E em relação ao termo trabalho, o pedagogo Antônio Carlos Gomes da Costa (apud Perez, 2002) diz não gostar de falar em combate ao trabalho infantil, e sim exploração da mão de obra da criança. O fato é que crianças e adolescentes ajudam seus pais desde cedo nos afazeres do lar, no campo, em lojas, entre outras atividades, porém, não podem ser consideradas essas tarefas de trabalho infantil. O conceito aplica-se melhor àquelas desempenhadas por crianças e adolescentes, conforme o ECA, até aos 14 anos de idade, qualquer atividade, em condições mais ou menos regulares, para ganhar sustento para si e suas famílias (PEREZ, 2002).

Ainda sobre o conceito de trabalho infantil, Kassouf (2004) diz que até a própria definição de infância difere de um país para outro, assim como a idéia relacionada ao trabalho da criança. E que é importante fazer a distinção entre trabalho infantil e exploração de mão de obra infantil, pois não há consenso entre cientistas e sociedade civil organizada, se algum tipo de trabalho durante a infância pode ser considerado educativo. As atividades que crianças ajudam os pais nos afazeres domésticos não pode ser visto como trabalho infantil. No processo educativo, os filhos são inseridos em algumas atividades de arrumar a cama, lavar

a louça que sujou, entre outras atividades simples, mas com certa responsabilidade para as crianças na manutenção do lar. Portanto, o conceito deve ser mais amplo em considerar a exploração de mão-de-obra que traz conseqüências negativas para as crianças.

Quanto ao número de crianças e adolescentes inseridos no trabalho, o Estado do Paraná, conforme dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) 2001 (tabela abaixo), possui 2.422.103 de pessoas na faixa etária de 5 a 17 anos, dessas 348.249 encontra-se em situação de trabalho precoce. Proporcionalmente ao País, que tem cerca de 5,5 milhões de crianças e adolescentes nesta condição, o Paraná tem 6,4% deste total.

TABELA 1 - PESSOAS NA FAIXA ETÁRIA DE 5 A 17 ANOS DE IDADE, POR SITUAÇÃO DE OCUPAÇÃO NA SEMANA DE REFERÊNCIA - BRASIL E ESTADOS DO SUL - 2001

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	TOTAL	TOTAL		PROPORÇÃO DE OCUPADOS EM RELAÇÃO AO TOTAL DO PAÍS	PERCENTUAL DE OCUPADOS TOTAL	PROPORÇÃO DE OCUPADOS EM RELAÇÃO AO TOTAL DO BRASIL (%)
		Ocupados	Não Ocupados			
Brasil	43.125.753	5.482.575	37.631.080		12,7	
Paraná	2.422.103	348.249	2.073.854	1,13	14,4	6,4
Santa Catarina	1.325.019	206.079	1.118.140	1,22	15,5	3,8
Rio Grande do Sul	2.353.498	366.136	1.987.362	1,22	15,5	6,7

FONTE: IBGE/PNAD (2001)

O Paraná tem uma proporção maior que o Brasil, porém o mesmo ocorre com os demais estados do Sul, mas proporcionalmente este Estado é o que tem menor número de trabalho infantil. Além disso, os 6,4% são equivalente à participação do Paraná na população e PIB brasileiro.

Entre as iniciativas empreendidas pelo governo federal para alteração da exploração laboral de crianças e de adolescentes, registra-se o Programa de Erradicação do Trabalho infantil (PETI) (MDS/ÍNDICE, 2004, p.9).

O marco inicial do enfrentamento do trabalho infantil ocorreu nos fornos de carvão e na colheita da erva-mate de 14 municípios do Estado do Mato Grosso do Sul, em 1996, tendo ao longo dos anos uma expansão significativa, tanto em

termos de atendimento, quanto na disponibilização de recursos para a execução das atividades. A normatização está efetivada pela Portaria nº 458, de 4 de Outubro de 2001/SEAS. O PETI conta com inúmeros parceiros, entre eles: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério Público do Trabalho (MPT), Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Fundo das Nações Unidas para a Infância (ÍNDICE) e Fórum Nacional Lixo e Cidadania. Destaca-se a atuação dos gestores locais e dos membros dos conselhos e comissões municipais.

No Estado do Paraná, o PETI foi implantado no ano de 2000 nas regiões central e metropolitana, além da capital, principalmente para crianças e adolescentes inseridas na cultura do fumo, lixões, comércio ambulante, entre outras.

#### 2.4 PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL - PETI

O Programa é destinado, prioritariamente, às famílias com renda *per capita* de até ½ salário mínimo, com crianças e adolescentes de até 16 anos incompletos trabalhando. O objetivo é a eliminação do trabalho infantil nas atividades consideradas perigosas, penosas, insalubres e degradantes, inicialmente hoje já se estende para todos os tipos de trabalho infantil. As crianças e adolescentes participantes do programa devem abandonar de imediato a atividade laboral na qual estão inseridos e freqüentar regularmente a escola e as ações socioeducativas. Essas ações devem oferecer a ampliação do universo cultural, o desenvolvimento de potencialidades com vistas à melhoria do desempenho escolar e inserção no circuito de bens, serviços e riquezas sociais. Tem como principais referências o núcleo familiar, a escola e a comunidade (BRASIL, Ministério da Previdência e Assistência Social, 2002, p.3).

O programa deve funcionar articulado com as três esferas de governo em diversos setores, como a educação, a assistência social, a saúde, a justiça e o trabalho, dentre outros.

A participação da sociedade, por meio dos seus diversos segmentos, ou seja, através dos conselhos municipais e comissão, é fator relevante para o êxito do programa.

O trabalho de apoio socioeducativo realizado com as famílias, agregado à oferta de programas e projetos de geração de trabalho e renda, contribui para o seu processo emancipatório, tornando-as protagonistas de seu próprio desenvolvimento social.

Nesse contexto, as seguintes atividades podem ser consideradas perigosas, penosas, insalubres ou degradantes:

- a) Na área urbana: lixões, comércio em feiras e ambulantes, engraxates, distribuição e venda de jornais e revistas, comércio de drogas;
- b) Na área rural: cultura do sisal, algodão, fumo, horticultura, laranja e de outras frutas, coco e outros vegetais, pedreiras e garimpos, salinas, cerâmicas, olarias, madeireiras, marcenarias, tecelagem, fabricação de farinha e outros cereais, pesca, cultura da cana-de-açúcar, carvoaria.

## 2.5 LEGISLAÇÃO

No Brasil, a Constituição Federal, do ano de 1988, a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), de 1942, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996 e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993, regem sobre a situação da criança e do adolescente.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 227, elegeu a criança e o adolescente como prioridade absoluta. Acrescenta, no inciso XXXIII, do artigo 7º, a "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, a partir de 14 anos". (PARANÁ, 2001, p.102). (Modificado pela Emenda Constitucional Nº. 20, de 16/11/98).

Ainda na Constituição Federal, o inciso I, o Art. 208, garante ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria. (PARANÁ, 2001, p.95).

Foi sancionada pelo Presidente da República, em 1990, a Lei nº. 8.069, denominada Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a qual surge para regulamentar o estabelecido na Constituição Federal no que se refere aos direitos das crianças e dos adolescentes. Este estatuto afirma a necessidade de um Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e de um Sistema de Proteção. O ECA, em seus Artigos 60 a 69, legisla sobre a proteção do adolescente trabalhador. Entre os conteúdos desta Lei, merece atenção do legislador, do poder público e da sociedade civil, a questão da guarda, que pode ser confundida com a facilidade para o desenvolvimento do trabalho infantil doméstico. Vale assinalar que "o parágrafo da lei, na forma como está elaborado, permite abusos, facultando o uso da guarda no emprego de crianças e jovens no serviço doméstico privado, descaracterizando, assim, a finalidade da guarda como instrumento de proteção e ocultando a exploração infanto-juvenil das meninas trabalhadoras domésticas" (OIT, 2003; MDS/ÍNDICE, 2004, p.8).

O Estatuto estabelece, ainda, mecanismos como os Conselhos dos Direitos e Tutelares, tratados pelos Artigos 88, 131 e 132, para a garantia dos direitos. Esses Conselhos são co-responsáveis no processo de erradicação do trabalho infantil.

A Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em seu Art. 87, § 5º, estabelece que "serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas em tempo integral".

A Lei nº. 8.742, de sete de dezembro de 1993 – Orgânica de Assistência Social (LOAS), em seu Art. 2º, ressalta a proteção à família, à criança e ao adolescente em situação de risco social.

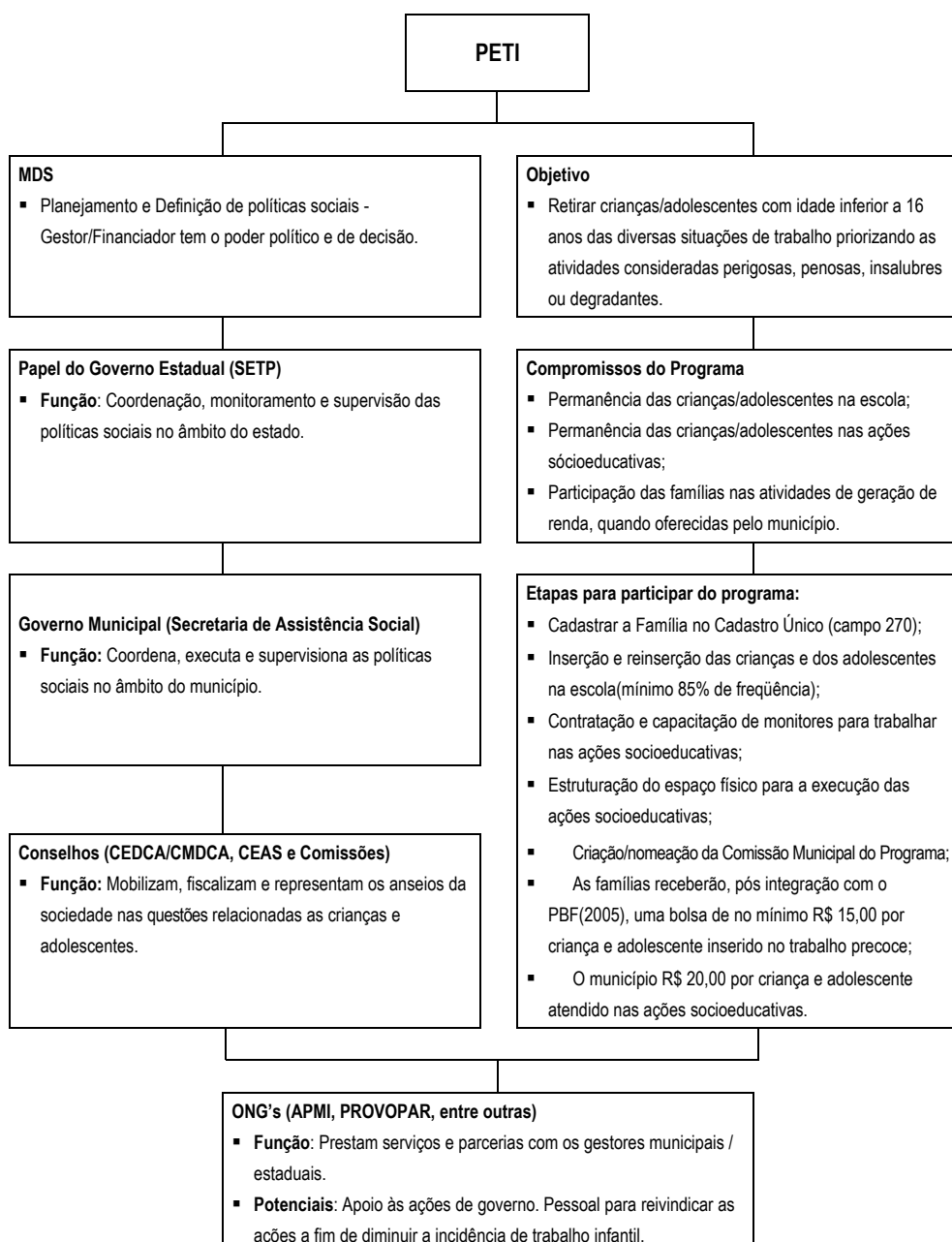
As Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nº. 138, que estabelece a idade mínima de admissão ao emprego, e nº. 182, sobre as piores formas de trabalho infantil e a ação imediata para sua eliminação, ambas aprovadas pelos Decretos Legislativos nº. 178 e 179, publicados do Diário Oficial da União em 15 de dezembro de 1999 e ratificadas em 20 de janeiro de 2000.

Em 1989 a ONU estabeleceu a Convenção sobre Direitos da Criança, sob a ótica de proteção e defesa da criança. Esta Convenção registra, entre outras garantias, em seu Artigo 32, a proteção contra a exploração sexual, trabalho perigoso ou que produza efeitos negativos à educação, que seja nocivo à saúde, ao desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral ou social (ÍNDICE, 2004, p.8).

A Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) traz como exigência que o adolescente com menos de 18 anos de idade, por ocasião da rescisão contratual

trabalhista, deverá ter assistência do responsável, sendo proibido exercer serviços noturnos, atividades em locais insalubres, perigosos ou prejudiciais à moral, trabalhos na rua, praças e logradouros públicos, salvo mediante autorização judicial. No caso de adolescente com idade legal para trabalhar, o empregador deverá garantir o tempo necessário à frequência escolar.

Abaixo fluxograma do funcionamento do PETI:





### 3 CONSEQÜÊNCIAS DO TRABALHO INFANTIL

#### 3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu Artigo 67, Inciso III, proíbe o trabalho realizado em locais prejudiciais à formação e ao desenvolvimento físico, psíquico, moral e social.

A partir das sociedades escravistas é que se percebe que não existem infância e adolescência desligadas das condições da classe social e da vida material. Ou seja, para os escravos e os sem posses era comum crianças e adolescentes trabalharem, mas para senhores do engenho e latifundiários não. A revolução industrial, que mecanizou progressivamente extensas áreas da produção, trazia em seu bojo a utopia da retirada dos homens das atividades indignas e estafantes, mas, na prática, propiciava o contrário: sucateava a mão-de-obra adulta, hegemonicamente masculina, ao mesmo tempo em que devorava a força de trabalho de velhos, mulheres e crianças, trabalhadores que, para igualar a sua produção à dos homens adultos jovens, utilizavam sua força física a um limite não percebido pelos empregadores nas atividades laborativas (OIT, 2006, p.50).

Uma reflexão que deve ser realizada é sobre a importância que o trabalho tem para as pessoas, pois a economia não consegue dar respostas a essa questão tão complexa, porque envolvem outros fatores, como distribuição de renda, educação, saúde, etc. Conforme o IPEA (2005) nos últimos 20 anos o baixo desempenho da economia não pode impulsionar o crescimento necessário para o aumento da empregabilidade. Isso reflete nas condições de vida tanto social quanto econômico, pois para o aumento da empregabilidade o trabalhador precisa de qualificação profissional e para se chegar nesse patamar necessita de melhor escolaridade, e para isso precisa ter acesso à saúde e alimentação, o que gera um círculo vicioso de permanência na condição precária em que se encontra.

O significado social do trabalho é muito anterior ao início do modo de produção capitalista; porém, é neste sistema que se originaram as condições para a transformação do trabalho infantil e infanto-juvenil com características semelhantes às do trabalho adulto. Os novos processos laborativos tornaram o trabalho alienado aos trabalhadores, dificultando as formas de estes se reconhecerem, mediante o produto do seu trabalho, e reconhecerem o outro, por meio do processo de produção (OIT, 2006, p.50).

O trabalho humano, segundo a Organização Internacional do Trabalho, se organiza na sociedade atual por alguns determinantes que merecem destaque: o determinante que ignora que o homem é diferente de uma máquina, exige o estabelecimento de uma relação entre coisas; o determinante que propõe e valoriza o ensino de uma técnica e não de um trabalho, entendendo que o dinheiro (salário) dá o sentido da vida (com dignidade), fazendo com que o trabalho seja visto como um meio de vida e não como parte integrante da própria vida.

Isso gera insegurança nas pessoas, as empurra para o mercado informal, recebendo baixos rendimentos nessa economia, que não dá garantia trabalhista alguma, necessitando que mais pessoas do núcleo familiar trabalhem para sua sobrevivência. Nesse aspecto o trabalho da criança e do jovem não é visto como negativo, nem ruim, pois é uma forma dos filhos ajudarem os pais.

Quando o pai e a mãe trabalham, existe maior tendência para que os filhos também trabalhem. Isso pode ser interpretado como significando que o trabalho infantil é antes uma atividade complementar ao trabalho dos pais do que uma compensação pela ausência de trabalho destes. É na região Sul que a atividade agrícola dos pais determina mais fortemente a atividade dos filhos, apesar de que a renda familiar média dos pais do setor agrícola é o dobro, na região sul, em comparação com a região do Nordeste (714,34 vs 246,83 reais). Esses dados confirmam a idéia de que o trabalho de crianças e adolescentes, nas áreas agrícolas do Sul, está associado a uma tradição específica do trabalho familiar, com raízes prováveis na cultura de imigrantes de origem italiana, alemã e japonesa, entre outros, e não às necessidades econômicas prementes ou condições de exploração extrema (SCHWARTZMAN, 2004, p.29).

Quebrar a barreira acima descrita é muito mais difícil, pois está impregnada culturalmente a ajuda aos pais e a subsistência, é normal os pais passarem de geração para geração o seu trabalho, portanto, provar que seus filhos poderão ter uma condição de vida melhor, se a prioridade for os estudos é um trabalho que demanda conscientização ao longo do tempo, o que para algumas gerações já não é mais possível.

A inserção prematura no trabalho esta relacionada à sobrevivência. É também entendida pelo núcleo familiar enquanto rito de passagem: ela se da

inicialmente de forma lúdica<sup>3</sup>, posteriormente configurando-se como atividade profissional e meio de sobrevivência. Aqui encontramos a transmissão geracional da ocupação do trabalho. Nesses espaços ocorre, ainda, o trabalho sazonal, que se organiza em safras e entressafras. As constantes migrações dificultam acesso a bens e serviços, com destaque para a frequência à escola.

Neste contexto, aborda a OIT, ocorrem maiores os riscos de acidentes de trabalho e vulnerabilidade para doenças relacionadas ao trabalho, na medida em que crianças e adolescentes estão expostos a situações de trabalho definidas pela legislação brasileira como características de uma das piores formas de trabalho infanto-juvenil. Compõe o cenário perigoso e altamente lesivo para a saúde de crianças e adolescentes a exposição dos jovens as intempéries, a fuligem, aos agrotóxicos, ao manuseio de ferramentas, à sobrecarga física, à alimentação inadequada, à ausência de condições de higiene às extensas jornadas de trabalho e às relações de trabalho informais e desregulamentadas (OIT, 2006, p.81).

As formas de viver, adoecer e morrer, ou seja, os perfis de morbidade e mortalidade, as comunidades humanas são determinadas pelas condições de vida, nelas incluídas as condições de trabalho. Em se tratando de crianças e adolescentes, este aspecto ganha maior relevância, pois, nestas faixas etárias, a sensibilidade aos fatores ambientais, incluindo os do ambiente de trabalho, é maior.

Os valores culturais também determinam uma aceitação social do trabalho precoce com a criação de mitos e crenças de que o trabalho evitará a permanência das crianças e adolescentes nas ruas reduzindo o índice de delinqüência infanto-juvenil, fazendo com que o trabalho seja aceito como a única alternativa para a redução daquela delinqüência. Assim, a sociedade aceita o trabalho precoce independentemente da idade do trabalhador, dos ambientes de trabalho em que são inseridos e não busca alternativas para o trabalho precoce e para a criação de condições para a manutenção das crianças e adolescentes na escola (MTE, 2000, p.30). Propor que crianças e adolescentes venham a trabalhar precocemente representa aceitar, passivamente, que o processo que agora vitimiza os pais de família, desqualificados por uma educação deficiente, estenda seus efeitos também aos filhos, transformando a miséria num processo cíclico e com diminutas possibilidades de reversão.

---

<sup>3</sup> O lúdico na infância está associado à imaginação, à criatividade, à inventividade e ao mundo da fantasia, essenciais para a busca de soluções para os diversos desafios inerentes ao desenvolvimento humano (OIT, 2006, p.91).

No documento Radar Social do IPEA (2005), dados divulgados pela OIT, o Brasil tem taxa de desemprego de 10%, superior à apresentada no mundo, que é de 6,2% e na América Latina e Caribe de 8%. Mas, ainda, segundo esse documento, a análise do desemprego é realizada através de dois indicadores, a taxa de participação e a taxa de desemprego. A primeira mede quantas pessoas estão em idade de trabalhar efetivamente trabalham ou procuram trabalho. E a segunda mede quantas dessas pessoas estão atrás de ocupação, mas não estão conseguindo encontrá-la. Para a população mais pobre, é o ponto chave, pois geralmente tem pouca escolaridade, portanto baixa qualificação, somadas a falta de informação, além da dificuldade de acesso aos meios para viabilizar sua entrada ou reentrada no mercado de trabalho.

Ainda o mesmo documento, coloca que uma das causas do aumento do desemprego foi à informalidade, que subiu de 44,7% em 1995 para 45,5% em 2003. A renda média real caiu de R\$ 754,00 para R\$ 589,90, ou seja, 15% no período de oito anos, de 1996 e 2002. Embora, a inserção de crianças e adolescentes no trabalho precoce venha diminuindo, e aumentando a frequência na escola, o problema ainda permanece.

Quais as conseqüências sofridas pelas crianças e adolescentes submetidas ao trabalho precoce, e o reflexo na sua vida escolar e saúde? Quando inserir atividades educativas para as crianças e o limite para não virar abuso e nem ser prejudicial ao seu desenvolvimento físico e psicológico?

Nos estudos elaborados pela Organização Internacional do Trabalho concluiu-se que os pais são o primeiro referencial para seus filhos, é através deles que se deve mostrar e demonstrar quais atividades são necessárias para uma aprendizagem saudável, para a aquisição de responsabilidades, e valorizar as coisas de que usufrui em seu lar. As tarefas educativas não devem ser continuadas ou necessárias para sua sobrevivência ou de sua família. A aprendizagem educacional deve estar priorizada pelos pais, assim as atividades desempenhadas pelas crianças não podem afetar seu desempenho escolar, nem o físico, nem o psicológico.

A distinção de trabalho familiar como uma atividade laborativas, e não somente como uma "ajuda em casa", depende de fatores como a carga horária despendida e, principalmente, da constatação de que esta não seja prejudicial ao seu desenvolvimento e não interfira nas atividades de educação e lazer. Será considerado trabalho em regime familiar aquele que aconteça em espaços onde trabalhem exclusivamente pessoas da mesma família da criança e esteja sob a direção do pai, da mãe ou do tutor. No Brasil, é proibido o trabalho com menos de 16 anos, mesmo que seja em regime familiar. Para adolescentes maiores de 16 anos, este não poderá ser noturno, perigoso, insalubre ou penoso<sup>4</sup>. Não poderá ser realizado em locais prejudiciais à sua formação e ao seu desenvolvimento físico-psíquico moral e social. Deve ser realizado em horários e locais que permitam a freqüência à escola, os momentos de diversão e de brincadeiras e a convivência com amigos (OIT, 2006, p.30).

Embora se constate que o trabalho da criança na família seja aceito culturalmente, permite-se que se faça de conta que não existe e que não seja prejudicial. O fato é que se deve enfrentar essa situação de frente, e encará-la como um dos maiores desafios no rompimento desse obstáculo para a erradicação do trabalho precoce.

Nesse aspecto o aprofundamento quanto aos malefícios do trabalho se faz pertinente, fomentando debates e discussão para instrumentalizar os atores da área.

Podemos afirmar que, em geral, as situações de trabalho produzem um efeito negativo sobre a educação infanto-juvenil, inclusive porque a associação do trabalho com a escola muitas vezes representa uma sobrecarga para ambos, o que pode ocasionar evasão e abandono.

A inserção no trabalho encontra justificativa nas demandas colocadas pelos adolescentes dos grupos de baixa renda. O jovem busca no trabalho independência em função da inadequação da escola, que tem dificuldades de mantê-los nesses espaços: por faltar correlação entre o conteúdo programático e o

---

<sup>4</sup> O termo penoso, aqui entendido, como aquele cujo profissional tenha um grande desgaste para adaptar seus valores e sentimentos à tarefa a ser executada, ou seja, a falta de identificação do trabalhador com o seu trabalho (OIT, 2006, p.90, 92).

universo cultural de crianças e adolescentes desses grupos; pela noção de que na escola nada se aprende de útil para a luta pela vida e, sendo assim, ficar na escola não significa chance de qualificação para mercado de trabalho, nem melhoria da qualidade de vida.

O trabalho constitui a base de acesso à esfera de consumo, ainda que em patamares mínimos, dos bens valorizados socialmente e que os pais não podem financiar. Esses aspectos são de grande importância para planejamento de políticas sociais voltadas para esses grupos populacionais, conforme indicação da OIT (2006), pois demonstram que não basta coibir o trabalho infantil para aumentar os índices de frequência escolar. Eles ainda indicam que as ações voltadas para a erradicação do trabalho infantil e para a construção de um trabalho protegido para adolescentes devem se fazer acompanhar de um processo de avaliação e de posterior reestruturação do sistema público educacional, de forma que a torne qualitativamente atraente.

### 3.2 DANOS AO DESENVOLVIMENTO FÍSICOS E PSICOLÓGICOS

O Ministério do Trabalho e Emprego em seu manual de Proteção Integral informa que as decorrências da exposição de crianças e adolescentes ao trabalho são muitas, desde as condições de trabalho ao ambiente externo, como na área rural, exposições a árduas condições climáticas com aumento de riscos a infecções como, tétano, acidentes com animais peçonhentos, desidratação, doenças transmitidas por insetos, queimadura solares. E nos ambientes internos ruídos, poeiras, substâncias químicas, iluminação deficiente, temperaturas extremas, entre outras.

Questões como equipamentos de proteção no trabalho, inadequados e não projetados para a população infanto juvenil, condições precárias de estrutura das empresas ou empregadores, em função de baixo investimento para proteção dos trabalhadores, e entendimento equivocado de lucratividade, exigindo o máximo de seus empregados, não importando os custos a médio e longo prazo ao

empregado, e indiretamente a eles devido aos gastos com saúde que deverá ser prestada pelos órgãos públicos com recursos dos impostos que todos pagam inclusive o empregador que explorou ao limite a mão-de-obra de seus funcionários. As situações insalubres, devido à exposição a produtos perigosos – agentes físicos, químicos, biológicos, bem como excessiva carga física e psíquica, expondo a doença, acidentes de trabalho, deformidades físicas, envelhecimento precoce, retardo no crescimento e desenvolvimento psicológico, abandono da escola e baixa qualificação profissional.

Assim, o trabalho realizado por crianças e adolescentes é árduo, quando se considera a carga de trabalho, as posturas inadequadas, a carga mental, a monotonia, ritmo de trabalho, trabalho repetitivo, trabalho sob pressão de tempo, como delegação de trabalho com responsabilidades de adultos. Sujeitos as jornadas de trabalho excessivas, trabalho noturno e em turnos, sem intervalos regulares entre jornadas e descanso semanal (MTE, 2000, p.32).

Outros fatores que contribuem contra as condições de trabalho dessas crianças e adolescentes trabalhadores, é o não oferecimento pelos contratantes, de serviços de segurança e saúde no trabalho, não existindo as mínimas condições de higiene e bem estar, ou seja, sem refeitório, vestimenta adequada, banheiros e até o oferecimento de água potável.

Por todos esses fatores, crianças e adolescentes estão mais sujeitos aos acidentes de trabalho, pois desconhecem os riscos a que estão expostos, não têm experiência para lidar com esses riscos. Inconscientemente se expõem mais devido à imaturidade, condições precárias de nutrição, maior predisposição à fadiga física e mental, maior precariedade das condições de proteção no trabalho e as máquinas e equipamentos. Pois, ferramentas e postos de trabalho são projetados para trabalhadores adultos e não adaptados às características psicofísicas da criança e do adolescente.

Os efeitos do trabalho infantil, segundo a ANDI (Agência de Notícias dos Direitos da Infância) e IPEC (Programa Internacional para Eliminação do Trabalho infantil) (2007), podem ser observados no desenvolvimento:

- **Físico:** As crianças são submetidas a esforços muitas vezes incompatíveis com o seu peso e estatura, provocando lesões graves e doenças que carregarão para o restante de suas vidas.
- **Psicológico:** A auto-estima das crianças submetidas ao trabalho faz com que tenham dificuldades de estabelecer vínculos afetivos em razão da exploração a que foram submetidas, maus tratos dos superiores, além da ambigüidade na sua condição de "criança" e "trabalhadora", com responsabilidades superiores à sua maturidade, sem tempo para aprender brincando.
- **Social:** As crianças não têm oportunidades de convivência com pessoas da sua idade, o que facilitaria os relacionamentos futuros e troca de experiências.
- **Educacional:** Dificuldade de acesso e permanência devido as longas horas de jornada de trabalho, ou trabalho estafante, consumindo toda sua energia.

Quanto ao desenvolvimento físico e educacional, o documento Módulos de Auto-Aprendizagem sobre Saúde e Segurança no Trabalho Infantil e Juvenil, coloca que:

Na adolescência, há aumento da necessidade de calorias totais e de nutrientes específicos como cálcio (pelo aumento da massa esquelética), ferro (pela expansão da massa muscular e do volume sangüíneo), zinco (pela regeneração do esqueleto, dos músculos e do desenvolvimento ponderal) e proteínas (pelo aumento do tecido muscular). Mais de 20% do crescimento em altura e 50% da massa óssea adulta podem ser alcançados nessa fase (OIT, 2006, p.82).

O atraso escolar é a distorção entre a idade do aluno e a série cursada na escola. Pode ser um precursor da evasão, que é a expulsão ou a saída dos alunos do ambiente escolar. Seria mais adequado falar-se em "exclusão escolar", pois na realidade, há uma situação nas quais os alunos vão sendo excluídos do espaço escolar, uma vez que há um despreparo da escola para garantir o acesso universal ao ensino de forma individualizada. Em nossa sociedade, a desvalorização da escola é determinada por uma série de fatores, tais como a cultura familiar das camadas populares, caracterizada pela descrença no papel da escola para a melhoria da inserção social; o ensino com base em propostas pedagógicas inadequadas à nossa realidade



e a necessidade de sobrevivência. Em gerações anteriores, a certeza da possibilidade de galgar melhores condições de vida por meio dos estudos era inquestionável, o que tem se modificado com as mudanças sociais contemporâneas (OIT, 2006, p.30).

A aquisição do conjunto de características e comportamentos associados ao gênero, que deve ser entendido como a construção social dos papéis definidos para homens e mulheres, se constitui em um fenômeno complexo. Esse fenômeno é influenciado por diversos fatores; entre eles incluem-se as expectativas sociais sobre o papel sexual, os valores, as crenças e as práticas educacionais da família e da comunidade. Neste caso específico, o conceito de gênero está identificando como as relações sociais de sexo determinam os trabalhos referentes às mulheres.

Trabalhos muitas vezes considerados leves podem ocultar condições propícias para que acidentes aconteçam. Isso ocorre porque poucas medidas de proteção contra acidentes são postas em prática quando tais trabalhos são considerados de baixa periculosidade. O trabalho doméstico pressupõe as atividades de cozinha, onde são manipulados instrumentos cortantes, realizados trabalhos com fogo e ferro de passar roupa (elétrico), todas com alto grau de periculosidade. A imprudência pode ser fatal nesse tipo de atividade (OIT, 2006, p.38).

O trabalho diminui o tempo disponível das crianças para atividades como lazer, vida em família, educação e convivência com seus pares e outras pessoas da comunidade em geral. Além disso, os jovens experimentam um papel conflitante no local de trabalho e na comunidade, pois, como trabalhadores, adolescentes e crianças são forçados a agir como adultos. Tais fatores são uma fonte de sobrecarga emocional, o que afeta o desenvolvimento mental e físico dos jovens. A sobrecarga está associada a um sofrimento psíquico, entendido como um processo de adaptação às exigências das atividades e não como uma doença mental. Esse fator faz com que, muitas vezes, crianças e adolescentes em situação de sofrimento psíquico, mas sem a presença da sintomatologia clássica de doença mental, não sejam poupados do trabalho (OIT, 2006, p.40).

Os três aspectos oriundos do ambiente que mais interagem com o processo de crescimento dos jovens são os padrões alimentar, a estimulação biopsicossocial e a atividade física. Existem fatores de funcionamento do organismo da criança e do adolescente que são decisivos para o seu desempenho físico e vão determinar os limites para a realização de uma atividade com grande esforço físico. Entre eles, a capacidade máxima de captação de oxigênio, a força muscular máxima, a atividade enzimática muscular, as dimensões antropométricas e o desempenho motor.

### 3.3 DADOS DA INSERÇÃO PRECOCE NO TRABALHO

Conforme a OIT (2006), há relação entre renda e época em que as pessoas começaram a trabalhar quando crianças/adolescentes - se isso ocorreu antes dos 17 anos de idade, essas pessoas não apresentam médias de renda superiores a R\$ 1.500,00. A constatação através da PNAD 2004 é de que quanto menor a idade em que se começa a trabalhar, menor é o rendimento médio desse grupo de pessoas durante toda a sua vida.

No Mapa do Trabalho Infante – Juvenil no Paraná, elaborado pelo IPARDES (micro dados IBGE 2000), foram analisados as faixas etárias de 10 a 13 anos e 14 a 17 anos. Embora, o recorte por faixa etária não cubra o universo total das crianças e adolescentes, também sinaliza que a maioria das crianças e adolescentes ocupados está nas famílias pobres.

Nesse documento das **crianças ocupadas** com idade de 10 a 13 anos quase 70% pertencem às famílias cuja renda mensal familiar per capita é de até 1 S.M., sendo que 42% provêm de famílias em situação de extrema pobreza, com renda per capita de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. Já para as **crianças não ocupadas**, dessa faixa etária, essas proporções são de 56% e 29% respectivamente, o que deixa evidente a origem em lares pobres das crianças que trabalham (grifo nosso).

Ainda segundo esse documento, entre as crianças de 10 a 13 anos que trabalham, uma proporção bastante elevada, 72%, têm pais que não chegaram a completar três anos de estudo. Também entre os adolescentes, mais de 65% dos que trabalham, seus pais encontram-se na mesma condição. Já no outro extremo, ou seja, pais com mais de 11 anos de estudos, as proporções são bem menores, 6,5% e 10,3% respectivamente.

Cada sujeito que trabalha executa suas tarefas a partir de uma complexa interação entre seu corpo e sua psique. Suas motivações e percepções cognitivas e afetivas atuam diretamente na rotineira tarefa de executar um serviço ou produzir um objeto. Essa atividade psíquica, inerente a qualquer trabalho, pode ser experimentada como espaço de criatividade e produção ou pode ser experimentada como impedimento e repressão da

própria atividade psíquica. Tornam a atividade psíquica fonte de sofrimento todas as tarefas para cuja execução os trabalhadores precisam esforçar demais suas capacidades cognitivas ou anular seus próprios sentimentos (OIT, 2006, p.90).

### 3.4 ATIVIDADES PERIGOSAS E ACIDENTES DE TRABALHO

A maioria das regulamentações sobre o trabalho infantil inclui restrições específicas a atividades realizadas em ambientes perigosos. Como indicado na Convenção da Organização Internacional do trabalho nº. 138 trabalho perigoso é aquele que pode causar danos à saúde, segurança ou à moral das crianças. Essa restrição difere entre países, no Brasil, sua legislação, estabelece a idade mínima de 18 anos.

Os dados sobre os riscos ergonômicos, de crescimento e desenvolvimento das crianças que trabalham são quase inexistentes (KASSOUF *apud* FORASTIERI, 2004). Entretanto sabe-se que as crianças diferem dos adultos nas suas características anatômicas, psicológicas e fisiológicas, que as tornam mais susceptíveis aos perigos resultantes da falta de segurança no trabalho, com efeitos mais drásticos e possíveis danos irreversíveis. Locais de trabalho, equipamentos, móveis utensílios e métodos não são projetados para utilização por crianças, mas sim, por adultos. Portanto, podem ocorrer problemas ergonômicos, fadigas e maior risco de acidentes. As crianças não estão cientes do perigo envolvido em algumas atividades e, em caso de acidentes, geralmente não sabem como reagir. Por causa das diferenças físicas, biológicas e anatômicas das crianças, quando comparadas aos adultos, elas são menos tolerantes ao calor, barulho, produtos químicos, radiações etc., isto é, menos tolerantes a ocupações perigosas, que podem trazer problemas à saúde e danos irreversíveis.

TABELA 2 - DADOS SOBRE ACIDENTES DE TRABALHO OU DOENÇAS DEVIDO AO TRABALHO EXERCIDO PELAS CRIANÇAS DE 5 ANOS OU MAIS, DURANTE O PERÍODO DE UM ANO, DO CADERNO ESPECIAL, PNAD 2001

RAMO DE ATIVIDADE	MACHUCADO OU DOENTE	
	Abs.	(%)
Agrícola/pecuária	143.772	8,7
Serviços	22.720	4,0
Comércio	13.663	3,0
Indústria	15.051	6,8
Construção Civil	3.246	5,1
Outros	3.182	3,1

FONTE: PNAD (2001) *apud* Kassouf (2004, p.2)

Os resultados demonstram que as crianças no ramo de trabalho agrícola foram as que mais se machucaram ou ficaram doentes (8,7%), vindo em seguida às da indústria (6,8%) e da construção civil (5,1%).

A agropecuária é considerada uma atividade perigosa por expor os trabalhadores às ferramentas e máquinas, como serras, motores, tratores, etc., que podem cortar e até mesmo amputar membros, além da exposição a produtos químicos, como agrotóxicos e herbicidas que podem causar lesões na pele, problemas respiratórios, irritações nos olhos, entre outros. Atividades como a preparação do solo, plantio, colheita, trato dos animais, etc. Também exigem grande esforço físico e exposição às intempéries.

Relatório do Banco Mundial de 2001 (OIT, 2006) comenta que a agricultura é uma das ocupações com maior risco, em termos de morbidade e mortalidade. Os riscos estão relacionados ao maquinário usado, ao trabalho extenuante (levantar e carregar peso, trabalhar em posição desconfortável etc.), aos produtos químicos como pesticidas; e à condição meteorológica adversa, (por exemplo, muito calor), entre outros. Machucados comuns no trabalho agrícola, por exemplo, em plantações de sisal e cana-de-açúcar, ocorrem em função do uso de facas e similares para cortar, empilhar e transportar a colheita.

Neste aspecto a tabela 3 expõe a porcentagem de crianças por faixa etária e atividade envolvidas com ferimentos ou doenças nas atividades laborativas.

TABELA 3 - PORCENTAGEM DE CRIANÇAS TRABALHANDO QUE SE MACHUCARAM OU FICARAM DOENTES DEVIDO AO TRABALHO NO PERÍODO DE UM ANO ANTERIOR À PESQUISA, DE ACORDO COM O RAMO DE ATIVIDADE E A FAIXA ETÁRIA - 2001.

FAIXA ETÁRIA	AGRÍCOLA	CONSTRUÇÃO CIVIL	SERVIÇOS	INDÚSTRIA	COMÉRCIO
5 a 8 anos	8,2	-	-	6,3	-
9 a 12 anos	8,5	-	3,0	7,2	3,4
13 a 15 anos	8,8	5,6	4,3	6,7	3,1
16 e 17 anos	8,8	8,0	5,1	9,1	3,1

FONTE: PNAD (2001) *apud* Kassouf (2004, p.2)

As maiores porcentagens ocorrem nas faixas etárias mais avançadas, isto é, as maiores incidências de machucados ou doenças devido ao trabalho ocorrem aos 16 e 17 anos, quando comparadas as outras faixas, principalmente para a indústria e a construção civil. No ramo agrícola, apesar de aumentar a porcentagem de feridos com o aumento da idade a diferença não é tão grande, quando comparamos crianças de 5 a 8 anos (8,2%) com os jovens de 16 e 17 anos (8,8%), indicando a presença do perigo em qualquer idade.

Mais de 60% das crianças de 5 a 15 anos, trabalhando na agropecuária, utilizam alguma máquina, ferramenta ou instrumento de trabalho, o que pode causar sérios acidentes e danos físicos. Apesar de se falar bastante do contato das crianças com agrotóxicos em lavouras, somente 5,5% responderam ter utilizado produtos químicos.

Outro fator que não se deve deixar de se considerar é a questão de gênero, a ÍNDICE (2007) coloca que, na América Latina, a maioria dos meninos e meninas que trabalham no serviço doméstico, mais de 90%, segundo estudos realizados na década de 90, são meninas. Muitas meninas se vêem privadas de seus direitos a uma educação e suportam a tripla carga das tarefas domésticas, escolares e o trabalho remunerado ou não fora de casa. A diferença nas experiências de meninas e meninos faz com que sejam importantes incorporar as questões de gênero nos estudos, programas, políticas e trabalhos de conscientização sobre o trabalho infantil.

As políticas que combatem e previnem o trabalho infantil, são fundamentais para garantir os direitos das crianças e dos adolescentes, em especial o direito a uma educação, a uma infância saudável, à proteção contra a violência e ao maltrato e exploração, o direito ao descanso e a recreação.

O PETI faz parte de uma política pública de enfrentamento ao problema e ao mesmo tempo é uma resposta do governo, as pressões de organismos internacionais. Logo adiante discutiremos pormenorizadamente o programa, com enfoque na estruturação, gestão e monitoramento.

#### 4 PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (PETI)

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foi implantado em 1996 com o objetivo de "retirar crianças e adolescentes de 7 a 15 anos de idade do trabalho considerado perigoso, penoso, insalubre ou degradante. Esses tipos de trabalho que colocam em risco a saúde e a segurança foram regulamentados pela Portaria nº. 20, publicada em 2001, pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)" (Manual de Orientação PETI, BRASIL, 2002, p.2).

A partir de 2005, o Programa ampliou seu objetivo para a retirada de todas as crianças e adolescentes do trabalho infantil, com idade inferior a 16 anos incompletos<sup>5</sup>, terão prioridade as famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo.

Prevêem o controle social por meio das Comissões Municipais de Erradicação do Trabalho Infantil (responsável pelo acompanhamento da operacionalização do programa no município), Conselhos de Direitos da Criança<sup>6</sup>, Conselhos de Assistência Social<sup>7</sup> e Conselhos Tutelares<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Portaria nº. 385, art. 12, de 26 de julho de 2005, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ampliaram a idade de atendimento do programa que antes eram de 7 a 16 anos incompletos.

<sup>6</sup> Previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente responsável pela elaboração, integração e controle da execução das políticas públicas voltadas para a defesa de crianças e adolescentes.

<sup>7</sup> Previsto na lei Orgânica de Assistência Social Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993, responsável pela elaboração, integração e controle da execução da política de assistência social.

<sup>8</sup> Conforme Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990, Título V Capítulo I, Artigo 131 O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta lei.

#### 4.1 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

O desenho do Programa compreende três eixos de atuação: a concessão da bolsa criança cidadã, a manutenção das ações socioeducativas<sup>9</sup> e o trabalho realizado junto às famílias (educativo e de geração de emprego e renda), com o objetivo de atingir as três principais raízes do problema (escola/educação; ações socioeducativas – oferecimento de atividades alternativas contrário ao horário escolar, não deixando as crianças e adolescentes à mercê do trabalho ou outra atividade não adequada para sua idade; além do encaminhamento e capacitação das famílias beneficiárias em cursos de geração de trabalho, emprego e renda). O benefício monetário representa uma alternativa à escassez de acesso a bens e serviços básicos.

Os valores da bolsa e da jornada ampliada (ações socioeducativas) são diferenciados segundo as áreas rural e urbana. Os valores da Bolsa são de R\$ 25,00 (vinte e cinco Reais) para a área rural e de R\$ 40,00 (quarenta Reais) para área urbana<sup>10</sup>. Para o atendimento nas ações socioeducativas, são disponibilizados R\$ 20,00 (vinte Reais).<sup>11</sup>

Os critérios de permanência da família no Programa são os seguintes:

- Todos os filhos com menos de 16 anos devem estar preservados de qualquer forma de trabalho infantil;

---

<sup>9</sup> São ações que conjugam educação e proteção social, duas faces da proteção integral à infância e juventude. Acontecem em período alternado ao escolar, investindo no desenvolvimento integral dos mesmos; articulada com as políticas públicas multisetorial, ou seja, cultura, esporte, lazer, entre outras. Os nomes fantasias são: contraturno escolar, jornada ampliada, projeto, ação complementar, núcleo, PIA, são algumas denominações utilizadas por crianças, famílias, educadores e organizações (CARVALHO, 2005, p.26).

<sup>10</sup> Para efeito do Programa, considera-se como área urbana somente as capitais, regiões metropolitanas e municípios com mais de 250 mil habitantes.

<sup>11</sup> Portaria nº. 666/05 de 28 dezembro de 2005 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).



- A criança e/ou adolescente participante do PETI deverá ter frequência escolar mínima de 85% e o mesmo percentual de frequência nas atividades propostas pelas ações socioeducativas;
- As famílias devem participar dos cursos de trabalho, emprego e renda oferecidos pelo gestor municipal.

O tempo de permanência no Programa é determinado pela idade da criança e do adolescente, sendo também critério para desligamento a conquista da emancipação financeira da família.

O financiamento do Programa e sua gestão estão sob a responsabilidade das três esferas do poder público, ou seja, municipal, estadual e federal. O recurso repassado aos Fundos Estaduais e Municipais de Assistência Social está alocado no Fundo Nacional de Assistência Social.

As políticas estruturantes<sup>12</sup> atualmente implantadas no país não são universalizadas e nem efetivas na prevenção da inclusão da criança e do adolescente no mercado de trabalho, o PETI se insere nesse contexto como um programa compensatório de transferência de renda. Em 2000, através do Decreto n.º 3.409, revogado pelo Decreto n.º 5085 de 19 de maio de 2004, o programa passou a ser Serviço de Ação Continuada,<sup>13</sup> refletindo a preocupação do governo na continuidade do programa, para atingir o principal objetivo - a erradicação do trabalho precoce no Brasil.

As dificuldades na operacionalização do Programa são muitas:

- a insuficiência de recursos para pagamento de pessoal;

---

<sup>12</sup> Políticas estruturantes aqui entendida como aquelas políticas necessárias a todos os cidadãos como a educação, saúde, trabalho, habitação e saneamento básico.

<sup>13</sup> O Serviço de Ação Continuada é uma rede de distribuição de recursos entre as três esferas de governo (federal, estadual, municipal), para programas que devem ser contínuos, independentes de gestão governamental, nas áreas da criança e do adolescente, idosos e pessoas com deficiências. O SAC é uma proposta do Conselho Nacional de Assistência Social, e o PETI passou a integrá-lo em 10 de abril de 2000, através do Decreto n.º 3.409, revogado através do Decreto n.º 5.085 de 19.05.2004, que manteve o texto anterior, apenas detalhando mais especificamente o serviço.

- adequação e/ou construção de espaços físicos necessários;
- qualificação das pessoas que atendem esse público alvo;
- não cumprimento da totalidade das metas<sup>14</sup> disponíveis para o município;
- falta de diagnóstico consistente e qualificado, para identificação da real necessidade;
- visão distorcida do gestor em relação ao tema, ou seja, trabalho infantil;
- utilização do Programa para sanar outros problemas do município que não o trabalho precoce.

Sobre isso, vale a pena esclarecer como aconteciam as implantações e expansões do programa. Até 2003, se dava através da demanda apresentada pelo município e aprovação pela comissão estadual do Programa, pactuada na Comissão Intergestora Bipartite (CIB) – comissão esta que tem representação municipal e estadual.

Posteriormente, em 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), através da Comissão Intergestora Tripartite<sup>15</sup>, com representantes de municípios, estados e União elencaram quais municípios deveriam ser atendidos (baseado em dados do IBGE), o que ocasionou na época uma discussão, pois os municípios priorizados afirmavam que não poderiam dar conta da totalidade das metas recebidas, alegando que as metas não seriam somente deles e sim de outros municípios da área metropolitana; bem como não estavam organizados, enquanto orçamento, espaço físico e diagnóstico/ identificação dos beneficiários para o efetivo atendimento. Neste momento, o Estado, enquanto gestor estadual, a comissão estadual do programa e a CIB redistribuíram as metas restantes para outros municípios, que haviam apresentado demanda espontânea ao estado.

---

<sup>14</sup> Meta é o número de crianças e adolescentes que cada município tem disponível para atender o público alvo do programa, é uma quantidade fechada.

<sup>15</sup> A Comissão Intergestora Tripartite – CIT, é uma instância de articulação, pactuação e deliberação prevista na Constituição e na Lei Orgânica da Assistência Social. É um espaço de articulação e de negociação entre os gestores (federal, estaduais e municipais), quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo, com o objetivo de viabilizar a Política de Assistência Social. (BRASIL, 2005, p.125).

No ano de 2005 foram definidos novos procedimentos, através também de dados oficiais (IBGE/PNAD). Estabeleceu-se um *ranking* de prioridade de atendimento, cruzando dados como: índice de desenvolvimento humano, taxa de famílias pobres, número de crianças ocupadas, entre outros. Mas, mesmo sendo o formato que mais se adequou à solicitação do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, Organização Internacional do Trabalho, ÍNDICE, Estados, Municípios e ONG's; ainda não vinha ao encontro à realidade dos municípios.

Embora esse fosse o mais transparente e adequado ao que prevê a Política de Assistência Social/Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social, e tivesse sido estabelecido após muitas discussões, análise e amadurecimento, não considerou questões que deveriam ser primeiramente resolvidas no campo econômico, social e principalmente educacional.

Outra dificuldade foi a falta de: diagnóstico real e atualizado; de orçamento/recursos financeiros priorizados para a ação e de entendimento do gestor quanto à necessidade de uma política de atendimento à criança e ao adolescente, inclusive com um histórico do município com levantamento de criação/origem, vocação econômica, entre outros tantos para a eficácia de qualquer projeto e/ou programa. Isso tudo refletiu em devolução parcial ou total das metas recebidas, além da não execução por outros, ficando os recursos paralisados nos fundos municipais da assistência social, que apesar de aplicados, não foram absorvidos pelos possíveis beneficiários.

Em dezembro de 2005, através da Portaria nº. 666, o programa PETI foi integrado ao Programa Bolsa Família (PBF) <sup>16</sup>, que atende atualmente 481.633 mil famílias, no Estado do Paraná, com recursos anuais repassados de 312 milhões de reais<sup>17</sup>(Coordenação Estadual do Programa Bolsa Família, SETP, outubro de 2007).

---

<sup>16</sup> Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades que beneficia famílias pobres (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extremamente pobres (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00).

<sup>17</sup> Dados fornecidos pela Coordenadoria de Enfrentamento a Pobreza da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social (SETP), dezembro de 2006.

Com a integração, as famílias do PETI que possuam renda per capita até R\$ 120,00, migram para o PBF, acima de R\$ 120,00 per capita ficam no PETI, e cumprem, além das condicionalidades da educação e ações socioeducativas, as da saúde. As famílias do PBF que tenham crianças e adolescentes em situação de trabalho deverão ser atendidas nas ações socioeducativas do PETI.

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00), de acordo com a Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.749 de 11 de abril de 2006. Os valores pagos variam de R\$15,00 (quinze reais) a R\$95,00 (noventa e cinco reais), de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças, gestantes e nutrizes. O Programa seleciona as famílias a partir das informações inseridas pelo município no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico. O CadÚnico é um instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias em situação de pobreza existentes no País. Ao entrar no PBF, a família se compromete a cumprir as condicionalidades do Programa nas áreas de saúde e educação, que são: manter as crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola e cumprir os cuidados básicos em saúde, ou seja, o calendário de vacinação, para as crianças entre 0 e 6 anos, e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação (Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família, 2006, p.6, 9, 12 e 17).

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) sinaliza que com a integração dos programas PETI e PBF, deverá ser universalizado o atendimento para todas as crianças e adolescentes em situação de trabalho precoce a partir de 2007, ou seja, no Paraná atender as 309.445, conforme PNAD/IBGE 2005, desde que sejam identificadas no Cadastro Único de Programas Sociais do governo federal.

Após a integração, a lógica de expansão e implantação continua a considerar os dados oficiais, mas prioriza a necessidade do município, que apresenta essa demanda no cadastramento da família no sistema cadastro único do governo federal, gerenciado pela Caixa Econômica Federal (CEF), identificando o campo 270, que é onde se registra que a família tem criança e/ou adolescente em situação de trabalho, inclusive a atividade que está inserida.

Esse formato parece ser o mais apropriado, pois é o município que aponta o que precisa (diagnóstico), cruzando as informações com as estatísticas oficiais, além de que sistematicamente tanto o governo federal, quanto o governo municipal possuem um diagnóstico fidedigno da situação atual de seus cidadãos.

#### 4.2 CENÁRIO GERAL DO TRABALHO INFANTIL E PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL NO BRASIL

No Brasil, o trabalho infantil, conforme dados da Análise Situacional do PETI em 2004, realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), com o apoio do ÍNDICE e Levantamento das Famílias Beneficiárias do PETI em 2005, também por este Ministério, tem cor (negros ou pardos), sexo (Meninos) e se concentra na zona urbana entre as idades de 15 a 17 anos e na zona rural com idades inferiores a 15 anos (tabela 4).

TABELA 4 - PROPORÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, POR FAIXA ETÁRIA, INSERIDOS EM ATIVIDADES, NA ÁREA URBANA E RURAL, NO BRASIL EM 2003

FAIXA ETÁRIA	(%)	ÁREA
De 5 a 15 anos	Mais de 50%	Rural
De 15 a 17 anos	Mais de 50%	Urbana

FONTE: Análise Situacional do PETI em 2004/MDS

A faixa etária que mais participa do Programa é de 11 a 15 anos de idade, com um total de 340.378 crianças e adolescentes, de um total informado de 568.608, conforme Levantamento de Beneficiários do PETI, realizado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/Secretaria Nacional de Assistência Social, vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Nesse mesmo Levantamento de Beneficiários do PETI, do ponto de vista educacional, cerca de 22,7% das crianças e adolescentes que trabalham no país estão fora da escola, concentrando-se esse percentual naqueles com idade entre 16 e 17 anos. As crianças e os adolescentes que trabalham, registram nível de escolarização inferior ao daquelas que não trabalham, sendo que as crianças e adolescentes trabalhadores estão com idade mais avançada para a série cursada em relação às crianças e adolescentes que não trabalham.

No enfrentamento à problemática do trabalho infantil, cabe destaque a criação do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), em 1994, com o apoio do ÍNDICE e da OIT, constituído, atualmente por 73 entidades, sendo elas representantes do governo, dos trabalhadores, dos empresários, ONG's, Fóruns Estaduais de Erradicação do Trabalho Infantil, Procuradoria Geral da República e Ministério Público do Trabalho. O FNPETI tem por finalidade viabilizar um espaço de articulação e mobilização dos atores sociais institucionais relacionados com políticas e programas destinados a prevenir e erradicar o trabalho infantil no país. O trabalho infantil, nas últimas décadas, vem obtendo especial atenção da sociedade civil organizada, do poder público, dos empregadores, dos trabalhadores e das agências de cooperação internacional. A secretaria executiva do Fórum funciona no Ministério da Justiça.

Entre as iniciativas empreendidas pelo governo federal para alteração da exploração laboral de crianças e de adolescentes, registra-se o Programa de Erradicação do Trabalho infantil (PETI)<sup>18</sup>, beneficiando, aproximadamente 1.100.000 mil crianças e adolescentes (dados de dezembro de 2006), em 27 unidades federativas e 2.601 municípios. O PETI tem se destacado por sua relação direta com a diminuição da exploração do trabalho de crianças e adolescentes no Brasil. Do primeiro ano de execução do programa, 1996, para o ano de 1998, o atendimento cresceu cerca de 3.000%, enquanto que os recursos disponibilizados elevaram-se na proporção de 4.000%. De 1999 para 2001, o Programa apresentou um crescimento de cerca de 500% em termos de atendimento e 350% de recursos aplicados. A ampliação da cobertura do Programa de 2001 para 2003 (dados de agosto/2003), em termos de atendimento, implicou na inserção de apenas 59.795 crianças e adolescentes, representando um incremento muito pequeno, que pode indicar uma desaceleração do Programa. (ÍNDICE, 2004, p.14).

Conforme dados apresentados no Relatório da Análise Situacional do PETI, elaborado em 2004, foram consolidadas informações prestadas por 23 governos estaduais e Distrito Federal e 1.603 municípios.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> A normatização está efetivada pela Portaria nº 458, de 4 de outubro de 2001/SEAS.

<sup>19</sup> A metodologia utilizada para coleta de dados foi através de dados e informações obtidos através de questionários encaminhados aos municípios, sendo dois instrumentos encaminhados, um para o gestor municipal e o outro para o gestor estadual do programa, dos 27 estados e 2.601 municípios que executavam o PETI em 2004.

As informações consolidadas compreendem um universo de cerca de 62% do total de municípios inseridos no PETI, 319.792 famílias e 500.663 crianças e adolescentes, representando aproximadamente 62% do atendimento, sendo que 52% são oriundas da área urbana e 48% da área rural. O número estimado de crianças e adolescentes que ainda trabalham, segundo informações fornecidas pelos municípios da amostra é de 345.711, destacando-se a existência de trabalho infantil na agricultura em geral, no trabalho doméstico, no comércio em feiras e ambulantes e nos lixões. (ÍNDICE, 2004, p.6).

Em comparação, entre os anos de 1999 e 2001, pode-se aferir que houve uma redução, em termos absolutos, do trabalho infantil em aproximadamente 1,15 milhão, sendo que destes a maior parte (cerca de 750 mil) está compreendida na faixa etária de 10 a 15 anos. Os resultados são percebidos na observação da tabela 5 e 6, abaixo:

TABELA 5 - PORCENTAGEM DA REDUÇÃO DO TRABALHO INFANTIL NO BRASIL POR FAIXA ETÁRIA, ENTRE OS ANOS DE 1999 E 2001

FAIXA ETÁRIA	PORCENTAGEM
De 5 a 9 anos de idade	24
De 10 a 15 anos	18
Entre 16 e 17 anos	8

FONTE: Análise Situacional do PETI em 2004/MDS

TABELA 6 - PROPORÇÃO DE PESSOAS OCUPADAS EM RELAÇÃO AO TOTAL DA POPULAÇÃO/ÍNDICE OCUPACIONAL, 2001

FAIXA ETÁRIA	PORCENTAGEM
Entre 5 e 9 anos	1,8
Entre 10 e 15 anos	14
Entre 16 e 17 anos	35

FONTE: Análise Situacional do PETI em 2004/MDS

Percebe-se a redução do trabalho infantil, proporcionalmente para as crianças e adolescentes de idade mais baixa, já as que se situam entre 16 e a 17 anos de idade o decréscimo foi bem menor. As atividades, que as crianças e adolescentes estão inseridas, refletem o fator idade, devido às atividades de trabalho estar mais intensa na zona urbana, conseqüentemente, absorvem a mão de obra dessa faixa etária.

Mas as questões culturais impregnadas na sociedade brasileira, com a visão que é melhor criança trabalhar do que ficar na rua é uma barreira para a erradicação

do trabalho infantil. Além do ensino público na zona rural não possuir escolas suficientes, sendo necessário o deslocamento das crianças até aos centros urbanos, encarecendo o processo educacional. Como também não oferecer professores motivados e capacitados para a permanência da criança até a conclusão final dos estudos necessários, ocorrendo repetência, evasão e conseqüentemente o abandono. São urgentes investimentos financeiros na educação, qualificando a aprendizagem, resgatando a cidadania do nosso povo. Outra questão é o fato das demandas apresentadas pelos municípios serem sub ou superdimensionadas, devido à inexistência de diagnóstico confiável para a inserção de crianças no programa. Outro fato é a não implantação de políticas preventivas, além da fragilidade dos órgãos de monitoramento e controle, levando a inserção contínua de novas crianças no trabalho precoce, além de ocorrerem reincidências devido ao valor da bolsa ser baixo em relação ao que recebem no sinaleiro, por exemplo.

Os recursos disponibilizados e o atendimento efetivado representam que o governo federal tem assumido o compromisso com o enfrentamento do problema, principalmente após a integração do PETI com o Programa Bolsa Família (PBF), cujo objetivo é universalizar o atendimento, ou seja, inserir todas as crianças e adolescentes em situação de trabalho no Brasil.

#### 4.3 O PETI NO PARANÁ

No Paraná, o programa foi implantado em junho de 2000, em 34 municípios, atendendo inicialmente 5.847 crianças e adolescentes, sendo 2.137 crianças e adolescentes para área urbana e 3.710 área rural (Relatório Coordenadoria da Criança e do Adolescente/SECR, 2000, p.1). Os critérios priorizados para o atendimento e definição desses municípios foram estabelecidos pela Comissão Estadual do Programa, em levantamento de dados disponíveis junto à Delegacia Regional do Trabalho, Ministério Público do Trabalho e ao IBGE, sendo:

- Maior concentração de crianças/adolescentes em situação de trabalho;
- Maior concentração de crianças/adolescentes em atividades relacionadas ao comércio de drogas, comércio em geral e lixões, na zona urbana;



- Maior concentração de crianças/adolescentes em atividades de agricultura (fumo, algodão, mandioca, feijão, batata), na Zona Rural.

No mês de novembro de 2000 foi realizada a primeira expansão do programa no Paraná. Nesta ocasião, passou-se a executar 4.694 metas adicionais, incluindo mais 3 municípios, totalizando 10.541 atendimentos de crianças/adolescentes e 37 municípios.

Em 2001 e 2002 houve mais duas grandes expansões do programa, totalizando no final do ano de 2002, 38.801 crianças e adolescentes atendidos, em 156 municípios (Relatório Coordenadoria da Criança e do Adolescente/SECR/2000, p.1).

Em 2004 o Estado recebeu mais uma ampliação de 5.633 metas, que foram distribuídas para os municípios que já executavam o programa, critério este, definido pela Comissão Estadual (Relatório Coordenadoria de Apoio à Gestão Municipal, 2004, p.2).

Em 2005 outra ampliação/expansão de mais 4.100 metas, porém, desta vez foram respeitados os critérios estabelecidos na Norma Operacional Básica (NOB)<sup>20</sup>, aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social em julho de 2005, passando pela pactuação da Comissão Intergestora Tripartite, contemplando mais 47 municípios novos para implantação do Programa.

Atualmente, em dezembro de 2006, o Estado do Paraná está atendendo 47.820 crianças e adolescentes, em 198 municípios, totalizando mais de vinte e seis milhões de Reais/ano, repassados aos municípios contemplados com o Programa, recursos estes referentes tanto à bolsa, pagos diretamente aos beneficiários, através da CEF, quanto ao fundo municipal da assistência social para execução das atividades sócio educativas.

---

<sup>20</sup> Norma Operacional Básica da Assistência Social, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, através da Resolução nº 130 de 15 de julho de 2005, que disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, estabelecendo parâmetros para o funcionamento do Sistema Único da Assistência Social (BRASIL, 2005b, p.9 e 14).

#### 4.4 ANÁLISE SITUACIONAL DO PETI NO PARANÁ

Com o objetivo de conhecer as circunstâncias reais do Programa, em 2005 foi realizado um levantamento pela Coordenadoria de Apoio à Gestão Municipal, através dos Escritórios Regionais, da SETP, no período de março a setembro, dados colhidos junto aos municípios executores do Programa no estado. Os Escritórios Regionais enviam por e-mail, fax ou correio, quando possível, coletam diretamente os dados em visitas técnicas. Nem sempre as respostas retornam nos prazos estipulados, para esses casos são considerados os que respeitam e encaminham no período estabelecido.

Essas informações foram compiladas através de instrumentos denominados de "Avaliação do PETI", os dados são apresentados abaixo.

Dos 156 municípios que desenvolviam o programa naquele ano, 59% responderam a esta solicitação, revelando uma amostra significativa para análise.

Observa-se na tabela 7, que dos 18 escritórios regionais da SETP, 66% desses escritórios mobilizaram quase a totalidade dos municípios para o processo; com exceção de uma regional que 37% dos seus municípios deixaram de responder ao instrumento. Contudo, 33% dos Escritórios Regionais não conseguiram atingir seus vinculados para o encaminhamento do instrumento.

TABELA 7 - ESCRITÓRIOS REGIONAIS DA SETP: MUNICÍPIOS QUE POSSUEM O PROGRAMA E MUNICÍPIOS QUE ENVIARAM O INSTRUMENTO EM NÚMEROS ABSOLUTOS

ESCRITÓRIOS REGIONAIS <sup>(1)</sup>	Nº MUNICÍPIOS QUE POSSUEM O PETI	Nº DE MUNICÍPIOS QUE ENVIARAM O INSTRUMENTO
Guarapuava	16	15
Cascavel	13	12
Jacarezinho	11	10
Ivaiporã	10	10
Ponta Grossa	09	08
Paranavaí	08	08
Umuarama	08	08
Londrina	08	07
União da Vitória	06	06
Foz do Iguaçu	08	05
Francisco Beltrão	02	02
Cornélio Procópio	01	01
TOTAL GERAL	100	92

FONTE: SETP, PETI, Paraná (2005)

(1) Os Escritórios Regionais de Campo Mourão (9 municípios), Cianorte (5 municípios), Curitiba (27 municípios), Irati (6 municípios), Maringá (6 municípios), Pato Branco (3 municípios), ou seja, 56 municípios, além de 8 municípios dos acima listados, totalizando 64 municípios que não responderam.

Os gráficos a seguir, também auxiliam a visualizar as informações levantadas.

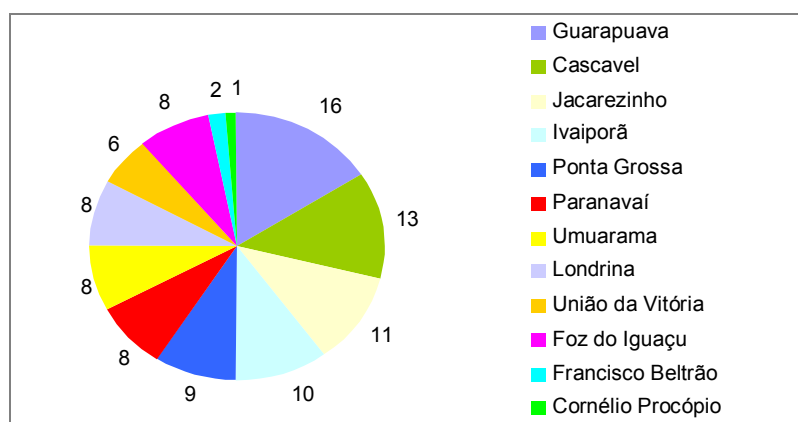


GRÁFICO 1 - NÚMERO DE MUNICÍPIOS QUE POSSUEM O PETI POR ESCRITÓRIO REGIONAL DA SETP

FONTE: SETP, PETI, Paraná (2005)

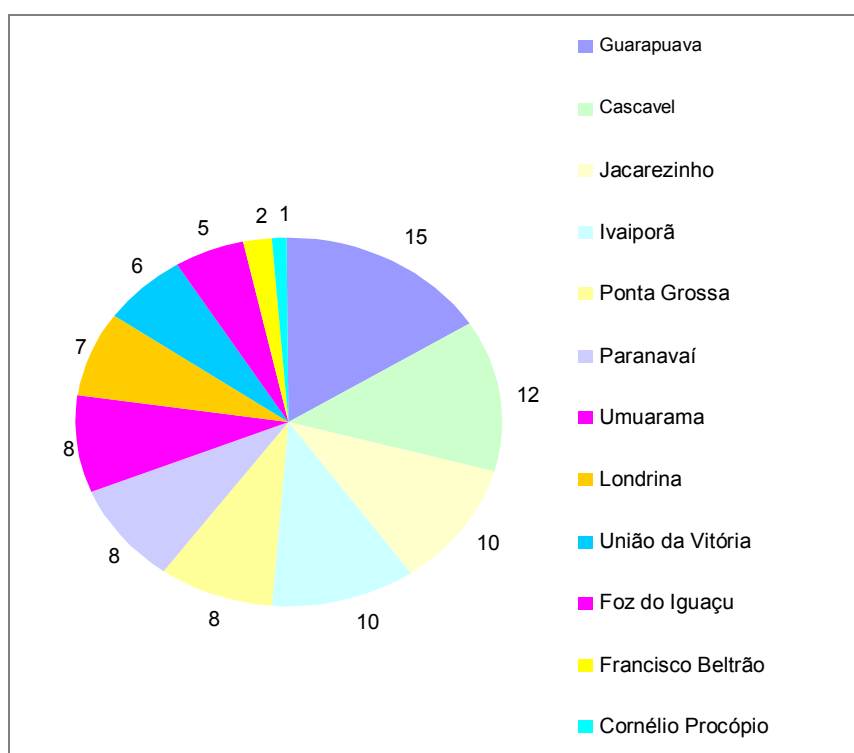


GRÁFICO 2 - NÚMERO DE MUNICÍPIOS QUE ENVIARAM O INSTRUMENTO POR ESCRITÓRIO REGIONAL DA SETP

FONTE: SETP, PETI, Paraná (2005)

A tabela e o gráfico a seguir apresentam o número de crianças e adolescentes atendidas pelo PETI, conforme levantamento.

TABELA 8 - NÚMERO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES ATENDIDAS PELO PETI NO ESTADO EM 2005

	URBANA	RURAL
Crianças e adolescentes atendidas no PETI	19.918	15.177
TOTAL		35.095

FONTE: SETP, PETI, Paraná (2005)

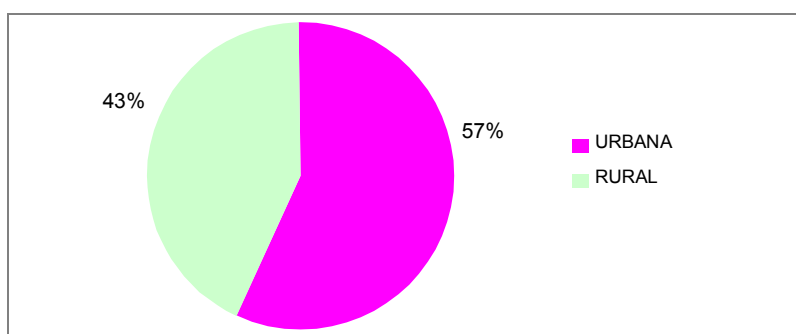


GRÁFICO 3 - PERCENTUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES ATENDIDAS PELO PETI NO PARANÁ EM 2005

FONTE: SETP, PETI, Paraná (2005)

O número de crianças e adolescentes atendidos no Programa com recursos do governo federal são 27.523. O informado no levantamento foi de 35.095, a diferença foi de 22% a mais do atendimento com os recursos do governo federal. Uma explicação hipotética sobre esse atendimento superior é de que seja realizado com recursos municipais, através de programas próprios.

Quanto às crianças e adolescentes atendidos no programa, 57% estavam inseridos em atividades de trabalho, antes de participarem do programa na zona urbana e, conseqüentemente, 43% na zona rural. Isto reflete o que os estudos econômicos e sociais apontam quanto a alteração econômica do Estado, devido a fluxos migratórios, além do baixo incentivo e rendimento que a população tem permanecendo no meio rural.

As atividades exercidas pelas crianças e adolescentes antes de ingressarem no programa, aparecem na seguinte ordem de mais citadas:

- Agricultura;
- Trabalho doméstico;
- Comércio;
- Lixão.

Este dado tem que ser observado em seu conjunto, pois se pode ter uma visão distorcida da realidade, porque a mais citada é a participação de crianças e adolescentes em atividades na área rural, mas se analisar o conjunto das respostas, percebe-se que na somatória as atividades da área urbana proporcionalmente são em número maior.

A tabela a seguir demonstra a quantidade de crianças e adolescentes que ainda não estão inseridos no Programa, conforme resposta no instrumento avaliação PETI.

TABELA 9 - QUANTIDADE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES FORA DO PETI, PARANÁ EM 2005

FAMÍLIAS/ÁREA	TOTAL
Urbana	3.794
Rural	2.726
TOTAL GERAL	6.520

FONTE: SETP, PETI, Paraná, 2005.

Os municípios apresentam ainda, um total de 6.520 crianças e adolescentes em situação de trabalho e não participando do PETI, destas 58% exercem alguma atividade laboral na área urbana e de 42% na área rural. Estes dados refletem apenas um levantamento preliminar, pois dentro do total do Paraná, segundo a PNAD 2005, ainda possuímos 309.445 crianças e adolescentes na faixa etária de 05 a 17 anos em atividades produtivas. Dentro desta lógica, se atendemos 47.820 no PETI, ainda temos a descoberto 85% das crianças e adolescentes em situação de trabalho no Paraná.

Quanto às atividades das crianças e adolescentes que ainda permanecem no trabalho precoce, a maioria se concentra na agricultura, no trabalho infantil doméstico e no comércio. Estas informações demonstram que pouco alterou o perfil dos beneficiários do Programa desde sua implantação no Estado.

A tabela a seguir mostra a carga horária de atendimento nas ações socioeducativas.

TABELA 10 - CARGA HORÁRIA DE ATENDIMENTO NAS AÇÕES SOCIOEDUCATIVAS NO PETI PARANÁ EM 2005

JORNADA	4 HORAS	%	2 A 3 HORAS	%	ATÉ 1 HORA
Urbana	65	71	13	14	0
Rural	49	53	09	10	0

FONTE: SETP, PETI, Paraná (2005)

A carga horária de 4 horas, nas ações socioeducativas é oferecida para 71% das crianças e adolescentes que participam do PETI na área urbana e 53% na rural. Este dado não surpreende, pois sabedores das dificuldades dos municípios em atender a área rural, ora por dificuldade de deslocamento/transporte suficiente ou estradas mal conservadas; ora pelo acesso aos lugares de residência, bem como, muitas destas morarem dispersas umas das outras, devido extensão territorial dos municípios e até mesmo de algumas propriedades rurais. São fatores determinantes para o não oferecimento das atividades indicadas pelo Programa para todos os beneficiários, ou seja, durante 4 horas diárias, justificando em parte o não atendimento das restantes, 47% na área rural. Neste aspecto, há que se pensar em alternativas e propostas diferenciadas para esta especificidade, não as deixando à mercê do acaso, com a possibilidade eminente de retorno ao trabalho.

As três últimas tabelas abaixo explicitam a quantidade de desligamentos e motivos, além da escolaridade das crianças e adolescentes do Programa.

TABELA 11 - QUANTIDADE DE DESLIGAMENTO POR FAIXA ETÁRIA NO PETI PARANÁ EM 2005

CRIANÇAS E ADOLESCENTES POR FAIXA ETÁRIA	NÚMERO	% TOTAL
De 7 a 10 anos	541	18
De 11 a 12 anos	597	20
De 13 a 14 anos	765	25
De 15 anos	1133	37

FONTE: SETP, PETI, Paraná (2005)

TABELA 12 - MOTIVO DO DESLIGAMENTO E QUANTIDADE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO PETI PARANÁ EM 2005

MOTIVO DO DESLIGAMENTO	TOTAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES
Mudança por município	880
Por voltarem a trabalhar	59
Por abandonarem a escola	81
Por abandonarem a jornada ampliada	467
Por completarem a idade limite de 15 anos e 11 meses	895
Outros	Não informam

FONTE: SETP, PETI, Paraná (2005).

TABELA 13 - QUANTIDADE DE DESLIGADOS DO PETI POR GRAU DE ESCOLARIDADE NO PARANÁ EM 2005

GRAU DE ESCOLARIDADE	TOTAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES
1° a 4° serie	93
5° a 8° serie	431
Ensino médio	293

FONTE: SETP, PETI, Paraná (2005)

Este instrumento comprovou todas as suposições diante de observações, relatórios e visitas técnicas quanto ao andamento do Programa. Com a amostra analisada, 59%, foram possíveis algumas constatações para melhor encaminhamento de ações e análise da problemática operacional. No início da implantação do programa no Estado, as atividades beneficiadas com o Programa se concentravam na área rural, assim como a inserção de crianças e adolescentes em situação de trabalho. Atualmente está ocorrendo uma inversão, ou seja, 57% das crianças e adolescentes inseridas no Programa exerciam antes de participarem do PETI, atividades laborativas na zona urbana e 43% na rural. Mas, as atividades nas quais ocorrem os maiores ingresso de crianças e adolescentes no trabalho, ainda é a agricultura, com 90%, em seguida vem o trabalho doméstico, com 73%, além do comércio e lixão, com 65% e 61%, respectivamente.

Através de visitas técnicas, supervisões e fiscalizações foram observadas que, as atividades oferecidas às crianças não são atrativas, para o adolescente menos ainda. Devido à falta de capacitação dos monitores para ampliar e incluir atividades diferenciadas para períodos de contraturno escolar, e não apenas fazer

dessas atividades ou espaços uma extensão da sala de aula, o que é oferecido hoje. A insatisfação é geral, tanto por parte das crianças, como dos monitores. Para tanto, é necessário o envolvimento e intensa mobilização desses técnicos que atuam na área para manter os beneficiários no programa. Mas são questões amplas e complexas, que não cabem discussão somente no âmbito do PETI, e sim da política da criança e do adolescente como um todo. Deve-se, portanto, propiciar espaços para diálogo, questionamentos e busca de estratégias de superação.

Conforme descrito o maior problema na execução do Programa é a jornada ampliada/ações socioeducativas, tanto na manutenção de recursos humanos capacitados e suficientes, quanto aos espaços físicos em quantidade e adequados para recepção das crianças e adolescentes nessas atividades diferenciadas, bem como o deslocamento das crianças/adolescentes das residências até os locais de funcionamento do Programa.

#### 4.5 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PETI PARANÁ

No ano de 2004, conforme orientação e indicação da CONAETI<sup>21</sup>, através do Fórum Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, foi elaborado o Plano Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil do Estado do Paraná.

Constitui objeto deste Plano, definir ações integradas de intervenção, numa perspectiva de combate e erradicação do trabalho infantil no âmbito estadual. Foi elaborado por uma subcomissão composta por representantes da Secretaria de Trabalho, Emprego e Promoção Social - Coordenadoria de Apoio à Gestão Municipal (SETP/CGM), Instituto de Ação Social (IASP) e Fórum Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil (FETI).

---

<sup>21</sup> O Ministério do Trabalho e Emprego por intermédio da Portaria nº 365, de 12 de setembro de 2002, instituiu a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI) com o objetivo de viabilizar a elaboração do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil. Foi reativada pelo atual governo através da Portaria nº 952, de 08 de julho de 2003.



O Fórum Estadual de Erradicação do trabalho Infantil e Regularização do Trabalho do Adolescente do Paraná (FETI) é um espaço aberto e permanente de discussões, com o objetivo de mobilizar a sociedade e o poder público para a erradicação do trabalho infantil e regularização do trabalho do adolescente. Faz parte do FETI:

- **Sociedade Civil:** ACNAP - Associação Cultural de Negritude e Ação Popular, Associação de Educação Familiar e Social do Paraná, Associação de Cultura Hip Hop, CIRANDA, Comissão da Criança e Adolescente da OAB, Fundação de Ação Social, FEEB (Federação dos Bancários do Paraná), FIEP (Federação das Indústrias do PR), Instituto Lixo e Cidadania, RECRIAR, SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), SESC (Serviço Social do Comércio), SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio), SESI (Serviço Social da Indústria, Associação dos Conselheiros Tutelares de Curitiba, entre outras).
- **Governamentais:** SETP (Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social), SECJ (Secretaria de Estado da Criança e Juventude), SEED (Secretaria de Estado da Educação), SESA (Secretaria de Estado da Saúde), SRT/DRT (Superintendência Regional do Trabalho/Delegacia Regional do Trabalho, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego), MPT (Ministério Público do Trabalho), SETI (Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia), entre outras.

No Plano Estadual de Erradicação do trabalho Infantil foram priorizadas algumas ações para serem realizadas em 2005 e 2006, iniciando a implementação do referido Plano:

- Encontro Estadual do PETI/2005 – recursos SETP;
- Projeto de Monitoramento e Avaliação do PETI/2005<sup>22</sup> - recursos da SETP;

---

<sup>22</sup> Nesse Projeto o mais adequado seria chamá-lo de "Projeto de monitoramento e reordenamento do programa", pois não foi elaborada uma metodologia apropriada com instrumentos de avaliação que pudesse detectar a eficácia do programa. Embora o investimento da SETP, os técnicos envolvidos fossem comprometidos, não foi possível realizar uma avaliação propriamente dita, com dados quantitativos, mas sim o resgate das normas operacionais do programa.

- Projeto de Monitoramento das Ações do PETI/2006 - recursos FIA;
- Pesquisa Georeferenciada sobre o Trabalho Infantil - Mapa do Trabalho Infantil - Juvenil no Estado, realizado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) - recursos FIA.

Estas ações foram financiadas com recursos da SETP e do IASP, através da ação programática da Secretaria e do Fundo Estadual para a Infância e Adolescência (FIA), e de parcerias com a OIT, Central de Notícias dos Direitos da Infância e Adolescência (CIRANDA), entre outras instituições.

No ano de 2005, com recursos da SETP, foi realizado pela Coordenadoria de Apoio à Gestão Municipal, responsável pela coordenação estadual do programa, o Projeto de Monitoramento, Avaliação e Capacitação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, constituindo-se em instrumento de acompanhamento de todas as fases do Programa, mediante visitas técnicas a municípios, supervisão continuada da implantação e implementação do PETI, bem como a coordenação do processo de formação e capacitação dos gestores municipais, comissões municipais e demais profissionais inseridos na área. Este processo propiciou a identificação oportuna de problemas que exigiam imediata atenção dos responsáveis pela gestão do PETI, em articulação com os diversos órgãos e atores sociais envolvidos na ação, buscando o reordenamento e aprimoramento da execução do programa.

Nesse Projeto de Monitoramento do programa foram visitados 29 municípios, ou seja, 14% do total que desenvolviam o Programa. Compareceram nas reuniões técnicas regionais 156 municípios, 77% do total, totalizando 375 participantes. Destes, 37% são coordenadores, 25% gestores municipais, 20% representantes das comissões municipais, 9% instrutores, 5% secretárias municipais ou diretoras de departamentos, 4% técnicos da SETP, operadores do cadastro único entre outros.

A metodologia utilizada no Projeto de Monitoramento e Avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, desenvolvido entre os meses de maio a dezembro de 2005, envolvendo toda a equipe da Coordenadoria de Apoio à Gestão Municipal, além do suporte dos Escritórios Regionais da SETP, foi realizada através de dois procedimentos:

1. visita a dois municípios da regional que desenvolviam o PETI no primeiro dia – com o objetivo de observar no local como estavam se desenvolvendo as atividades, a estrutura física e de recursos humanos, além de detectar a percepção da equipe envolvida quanto aos procedimentos operacionais do programa, se o conhecimento que possuíam era suficiente e o que deveria ser reforçado no dia seguinte na reunião técnica;
2. reunião técnica com todos os municípios que têm o Programa no segundo dia, para reforçar os objetivos, perfil do público alvo, funcionamento, entre outras questões que surgissem.

Os critérios utilizados para definição dos dois municípios para as visitas foram:

- municípios com dificuldades na execução do programa;
- municípios novos, que receberam o programa e não implantaram;
- municípios que tivessem outros programas federais, como programa de atenção integral à família, Sentinela – destinado a crianças e adolescentes vítimas de violência e abuso sexual, agente jovem – destinado à jovens em situação de risco na faixa etária de 15 a 17 anos;
- municípios com o maior número de metas.

Na avaliação (formulário para coletar informações do evento em si, como conteúdo das abordagens, trabalho em grupos, espaço físico do evento, etc.) aplicada nas reuniões técnicas foram obtidos mais de 70% de aprovação, pois a metodologia oportunizou trocas de experiências, momento que proporcionou maior reflexão dos participantes quanto à problemática existente, como também a importância de comprometimento para o desenvolvimento de uma ação consciente e sistemática do Programa.

Os recursos empregados nesta ação foram de R\$ 15.890,00 (quinze mil, oitocentos e noventa reais), entre diárias, combustível e lanche para as reuniões.

Do total de atendimento de 48.534 crianças/adolescentes que o Estado do Paraná possui no programa, 52% envolveram crianças/adolescentes que estavam inseridas em atividades na zona urbana e 48% na zona rural. Até dezembro de 2005,

30% das famílias beneficiárias recebiam as bolsas via cartão cidadão (CEF) e 70% via Fundo Municipal da Assistência (Banco do Brasil). Foi constatado nestas capacitações que a maioria das famílias que poderiam ser incluídas no cadastro único/PETI já é beneficiada pelo PBF, além do fato que esses dados instigaram a reunificação do pagamento das bolsas, através do PBF, enquanto transferência de renda aos grupos mais vulneráveis.

Outro instrumento de avaliação<sup>23</sup> foi desencadeado pela Coordenadoria de Apoio à Gestão Municipal em 2004/2005 e foi encaminhado aos 156 municípios que desenvolviam o projeto na época, através dos Escritórios Regionais da SETP, sendo que 59% responderam. Os dados colhidos através deste instrumento já foram detalhados neste trabalho anteriormente quando se expôs a situação do PETI no Paraná.

Todas estas questões permeiam a necessidade de políticas públicas voltadas para a atenção à criança e ao adolescente nos municípios, em especial vinculadas às áreas de educação, cultura, esporte e lazer, com planejamento para médio e longo prazo no tocante às famílias, como já foi mencionado acima, denota-se a necessidade de aprimoramento das ações de qualificação profissional e geração de renda.

Em 25 e 26 de setembro de 2006 foi realizada pelo MDS, capacitação para os 20 municípios do estado com inserção no Cadastro Único do Governo Federal abaixo de 50%. Compareceram 16 municípios e 7 Escritórios Regionais, totalizando 57 pessoas no evento.

---

<sup>23</sup> Esse instrumento foi mais minucioso com mais detalhes do funcionamento do Programa, como descrição da estrutura física que era utilizada para atender as crianças e adolescentes, a qualificação dos recursos humanos envolvidos, quantidade de crianças/adolescentes por monitor, entre outras. Foi elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e analisado pela equipe técnica estadual, deixando-o mais sintético com as informações que consideravam essenciais obter naquele momento. Foi encaminhado para os Escritórios Regionais da SETP, e os técnicos desses faziam a coleta e encaminhavam para a sede fazer a tabulação e análise.

A metodologia utilizada na capacitação foi de explanação sobre a integração do PBF com o PETI, abordando portarias, normativas e procedimentos para o encaminhamento efetivo, pelos técnicos do MDS. Em um segundo momento, foi abordado o sistema Cadastro Único, com o suporte de técnicos da CEF, para subsidiar os municípios presentes de todas as ações a serem realizadas para completar e concluir o processo de preenchimento do cadastro e do sistema específico do PETI. Posteriormente, abriu-se um espaço para os participantes apresentarem as dificuldades que estavam encontrando, com respostas a todas as dúvidas verbalizadas. As que não foram supridas foram levadas ao Departamento de Proteção Social Especial para soluções futuras.

Em 2006, foi iniciada, através do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Social e Econômico (IPARDES), a pesquisa do Mapa do Trabalho Infante Juvenil no Paraná, sob a Deliberação nº. 02/2005, do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), no valor de R\$180.000,00 para essa pesquisa. Como também o projeto de Monitoramento das Ações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil para o Fortalecimento da Estrutura de Garantias de Direitos com vistas ao Combate do Trabalho Infantil, sob a Deliberação nº 16/2005, do CEDCA, no valor de R\$ 150.000,00.

Ainda no ano de 2006, como indicado no Plano Estadual, como também discussão de avaliação quanto às ações necessárias para aprimoramento da gestão do Programa pela Coordenadoria de Apoio à Gestão Municipal e Comissão Estadual do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foram realizadas a Ação Integrada de fiscalização e assessoria técnica com a Delegacia Regional do Trabalho (DRT), SETP, Comissão e Fórum Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil, tendo por objetivo a orientação/capacitação dos municípios e entidades para o desenvolvimento de ações preventivas e formas de abordagens quanto ao trabalho infantil, identificando focos e principais atividades laborais que utilizam da mão de obra infantil.

Nessa ação, foram mobilizados 8 profissionais da SETP, DRT, SEED/ Fórum Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil, em 15 dias de atividades, sendo

visitados 11 municípios, nos quais foram encontradas 41 crianças/adolescentes em situação de trabalho. Participaram da Capacitação 50 municípios com 196 pessoas.

A conclusão dessas três Ações Integradas realizadas foi de que alcançaram os objetivos esperados, pois houve a presença de 50 municípios dos 57 que desenvolvem o programa nessas regiões, fruto da mobilização efetiva realizada pelos Escritórios Regionais da SETP de Ivaiporã, Pato Branco e Guarapuava, que se empenharam em realizar o evento. A oportunidade para discussão e o reconhecimento da realidade do trabalho infantil local, como também, o público alvo (Coordenadores municipais do programa, conselheiros tutelares, gestor municipal da assistência social e representantes das comissões municipais) presente se mostrou bastante interessado e preocupado com a questão abordada e trabalhada, sendo possível reforçar a importância e a seriedade do assunto trabalho infantil, em destaque, bem como aprofundar o conteúdo nos grupos de trabalho, o que resultou na produção de propostas efetivas para o reordenamento das ações.

Na última semana de outubro de 2006, realizaram-se em parceria com a Coordenadoria de Enfrentamento à Pobreza (CEP) e a Caixa Econômica Federal (CEF), Encontros Regionais de Capacitação de Operadores Municipais do Cadastro Único e do Sistema de Gestão de Benefícios (SIBEC), nas regiões de Maringá (20/10/06), Umuarama (25/10/06), Cianorte (26/10/06) e Ivaiporã (27/10/06).

Esses encontros tinham como objetivo subsidiar e auxiliar os coordenadores do PETI quanto à integração com o (PBF), buscando sanar as dúvidas que ainda persistiam.

Participaram desses encontros 111 pessoas, entre operadores do sistema CADÚNICO, gestores da área social, técnicos e coordenadores do programa PETI.

Dos 52 municípios que possuem o PETI nessas regiões, 46 participaram dos encontros, correspondendo a 88% dos municípios, concluindo, assim, que os objetivos dos encontros foram atingidos.

Ainda em 2006, nos meses de outubro e novembro, foram realizados 5 Encontros Macro Regionais do PETI, que contaram com 765 participantes, mobilizando

a estrutura operacional de cinco Escritórios Regionais SETP (Cascavel, Curitiba, Londrina, Maringá e Guarapuava), e com o envolvimento direto de no mínimo 30 profissionais da SETP, além de técnicos do MDS, da DRT, do Ministério Público do Trabalho (MPT) da Ciranda Agência de Notícias e representantes da Comissão/Fórum Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil, num esforço conjunto para orientar e subsidiar os atores do processo quanto a temas como: Controle Social, Legislação, Lei da Aprendizagem, Redes, Planos Municipais para a Erradicação do Trabalho Infantil e Integração do PETI com o PBF.

TABELA 14 - ENCONTROS MACRO REGIONAIS DO PETI  
PARANÁ EM 2006

ESCRITÓRIO REGIONAL	Nº DE PARTICIPANTES
Cascavel	162
Curitiba	157
Londrina	135
Maringá	161
Guarapuava	150
TOTAL	765

FONTE: Relatório Final dos Encontros Macro Regionais do  
PETI/CGM/SETP

As estratégias utilizadas são mencionadas a seguir:

- apresentação da demanda de trabalho infantil via Cadastro Único/CEF do Governo Federal;
- articulação com a rede disponível no município para superação das dificuldades;
- reforço e inclusão de módulo na programação – tema Trabalho Infantil - das capacitações a serem realizadas com os conselheiros tutelares, pelas Universidades Estaduais e Federal;
- manutenção desta ação dando continuidade à parceria estabelecida entre os órgãos envolvidos (SETP, DRT, SEED, Comissão e Fórum Estadual);
- articulação e implementação de ações para atendimento da faixa etária de 14 a 24 anos;
- efetivação quanto à implementação das outras ações previstas no Plano Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil.

O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente destinou o valor de R\$ 630.000,00, conforme Deliberação 017/2006, do Fundo para a Infância e Adolescência (FIA), para as ações do Plano Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil – 2007. Abaixo as ações:

- Realizar pesquisa georeferenciada (em andamento) - R\$ 150.000,00;
- Publicação (Plano Estadual, Pesquisa e cartazes e gibis - A Turma da Mônica - Toda criança quer ser criança! - realizado pelo Fórum Nacional, elaborado pelos Estúdios Maurício de Souza) - R\$ 40.000,00;
- Pesquisa de avaliação de resultados do Programa - R\$ 150.000,00;
- Capacitar comissões, gestores, técnicos e coordenadores - R\$ 15.000,00;
- Sistema de monitoramento e avaliação - R\$ 45.000,00;
- Mobilização para o Dia Mundial de Erradicação do Trabalho Infantil (12/06) - R\$ 50.000,00;
- Fortalecimento do protagonismo juvenil - R\$ 180.000,00.

Todas as ações descritas reforçam o esforço conjunto entre governo e sociedade civil, no objetivo maior que é erradicar a inserção de crianças e adolescentes paranaenses no trabalho precoce. Mas ainda são iniciativas paliativas, pois não basta apenas um segmento e/ou política investir de modo focal e pontual para resolver uma questão que está acima de sua alçada. O que se deve articular é a implementação para o futuro, de planejamento estratégico na prevenção do problema, que se inicia com a política de saúde, passando pela educação, chegando na política econômica, para a geração de trabalho e renda para a população. Infelizmente só resta à política de assistência social atuar na consequência, o que definitivamente não resolve o que está imposto a este segmento da sociedade. As perspectivas para a erradicação do trabalho infantil, melhorarão, após trabalho intensivo com os gestores no repensar políticas públicas para o "cidadão brasileiro".



## **5 METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO APLICADA NO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL - PETI**

### **5.1 METODOLOGIA DA OIT<sup>24</sup>**

A Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS), após a ampliação da cobertura do PETI, tanto geográfica como em função do número de beneficiários e de recursos investidos, percebeu a necessidade de se obter uma metodologia de avaliação do impacto do Programa, articulando na época, em 2002, com outras iniciativas que vinham sendo implementadas, tanto pela própria Secretaria, quanto por outras entidades governamentais e não governamentais que viessem a contribuir para a melhoria da gestão do programa.

Com a implementação do Programa esperava-se que ocorresse:

1. o acesso, a permanência e o sucesso escolar das crianças e adolescentes, mediante a concessão às famílias de uma complementação de renda, através de uma Bolsa;
2. apoio às famílias beneficiadas por meio da oferta de ações socioeducativas;
3. a ampliação do universo de conhecimentos da criança e do adolescente, por intermédio de atividades culturais, desportivas e de lazer no período complementar ao ensino regular;
4. a mudança de hábitos e atitudes, buscando a melhoria da qualidade de vida das famílias, numa estreita relação com a escola e a comunidade;
5. parcerias que garantam ações para a oferta de geração de trabalho, emprego e renda, com formação e qualificação profissional de adultos, assessoria técnica e crédito popular.

---

<sup>24</sup> Síntese da Sistemática para Modelagem de Avaliações de Impacto de Ações para a Erradicação do Trabalho Infantil, OIT, outubro de 2002.

Nesse contexto o IPEC/OIT, identificando a oportunidade contratou o Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento (IBRAD) para desenvolver e testar uma metodologia de avaliação de impacto do Programa, indicando mecanismos que viabilizassem sua incorporação aos procedimentos gerenciais rotineiros.

Após o envolvimento de vários atores em Seminário organizado para esse fim, concluiu-se que: mais que um procedimento para avaliação do impacto do PETI, o produto que parecia mais adequado àquele público e à própria missão do IPEC/OIT seria o desenvolvimento de uma **sistemática que orientasse a modelagem de métodos de avaliação de ações de erradicação do trabalho infantil** (grifo nosso).

A metodologia proposta pelo IBRAD foi dividida em três etapas de intervenção, sendo:

1. uma avaliação objetiva baseada em dados secundários, ou seja, indicadores que permitiram a identificação de 12 (doze) municípios<sup>25</sup> nos 6 (seis) estados, previamente selecionados de modo aleatório, onde seriam experimentadas as duas etapas do modelo de avaliação estabelecido;
2. uma pesquisa de campo tendo como referência um conjunto de questionários desenhados especificamente para dar suporte à sistemática de modelagem de avaliações, sendo 3 (três) municípios nos quais se aplicaram as entrevistas.
3. aplicação de uma abordagem mais compreensiva que permitisse ao modelo de avaliação incorporar a dimensão qualitativa às observações

---

<sup>25</sup> Para a definição dos municípios, além da distribuição regional, o porte do município (população residente), a população na faixa dos 7 a 14 anos, relacionando com o número de matrículas no ensino fundamental e o número de atividades econômicas em que haviam sido identificados indícios de trabalho infantil, informação esta contida no Mapa de Indicativos do Trabalho da Criança e do Adolescente do Ministério do Trabalho e do Emprego.

realizadas com base nos indicadores secundários utilizados, bem como aqueles construídos com base nos questionários aplicados na segunda etapa do trabalho de campo (grupos focais – nas escolas e nos núcleos do PETI com crianças, diretores, professores, monitores e empresários, membros do governo e da sociedade civil. Com 10 informantes, totalizando 260 pessoas).

No total a pesquisa de campo foi realizada em 40 dias.

### 5.1.1 Sujeitos da Avaliação

Os sujeitos definidos para essa pesquisa foram:

- famílias e crianças beneficiárias;
- professores e diretores das escolas onde as crianças estudam, e os monitores das atividades socioeducativas;
- gestores do programa (municipal e estadual), além dos técnicos da área da educação e da assistência social;
- as organizações não governamentais, empresas privadas e entidades, onde há maior incidência do problema, além dos sindicatos.

Os questionários e técnicas de avaliação rápida foram experimentados em 12 municípios brasileiros em diferentes regiões, como: Abaetetuba e Ananindeua/PA, Barreira e Quixadá/CE, Batalha e Arapiraca/AL, Guia Lopes da Laguna e Sidrolândia/MS, Guarapuava e Fazenda Rio Grande/PR, Três Corações e Varginha/MG.

A proposta, portanto, foi a de oferecer aos gestores de ações de erradicação do trabalho infantil, uma ferramenta que lhes permitisse desenhar uma avaliação mais pertinente com seus interesses e necessidades.

### 5.1.2 Objetivos da Avaliação

A sistemática de avaliação proposta deveria possibilitar ao agente avaliador a emissão de juízos de valor sobre aspectos quantitativos e qualitativos dos impactos das ações de erradicação do trabalho infantil, relacionando-os com as intervenções realizadas e, por consequência, dar suporte aos processos de tomada de decisão dos gestores das iniciativas. Também deveria ser passível de integração com outras ferramentas gerenciais do órgão/entidade avaliador, com a possibilidade de se trabalhar com as percepções dos diversos atores envolvidos, dando margem a modelo de avaliação multifacetados e plurais.

**Impacto foi aqui compreendido como a mudança no estado da situação problema e que podia ser relacionado com o programa ou com a intervenção avaliada** (grifo nosso). Não se podia reduzir a compreensão do impacto de uma iniciativa de erradicação do trabalho infantil estritamente ao percentual de redução no número de casos identificados, ou na parcela da população jovem que ingressava precocemente no mercado de trabalho.

Para tanto, as dimensões eram o bem estar do indivíduo como saúde e educação, além de se levar em conta as causas de ordem cultural, impregnadas em nossa sociedade, que deviam compor as observações da redução, tanto relativas quanto absolutas dos indicadores selecionados que incidiam diretamente no resultado.

As dimensões que foram consideradas nesse processo de avaliação estão detalhadas abaixo:

#### 1. **Impacto sobre a condição de vida das crianças e famílias**

Observações quanto às transformações ocorridas sobre as condições de vida das crianças e de suas famílias que possam ser associadas à sua participação no Programa. Tentar identificar em que medida o Programa efetivamente tirou o trabalho do cotidiano dos beneficiários (crianças e adolescentes).

## 2. **Impacto sobre a percepção do trabalho infantil**

Como as pessoas e os membros da sociedade percebem e se relacionam com a problemática do trabalho infantil. Sendo um dos objetivos e desafios para os atores da área quanto à conscientização e mobilização.

## 3. **Impacto sobre as condições sociais**

As transformações na realidade municipal que podem estar vinculadas à implementação do Programa, no que se refere:

- a) aos indicadores sociais;
- b) indicadores agregados – relativos à educação e saúde da criança;
- c) à existência de trabalho precoce.

## 4. **Sustentabilidade do impacto**

As avaliações quanto à sustentabilidade do impacto foi baseado em modelo quantitativo construído a partir de informações primárias, identificando como vem:

- a) Se transformando a percepção quanto ao trabalho infantil;
- b) Se comportando a renda e demais indicadores sócio-econômicos das famílias beneficiárias;
- c) Evoluindo a atuação do poder público municipal no combate ao trabalho infantil;
- d) Evoluindo a atuação das organizações da sociedade civil e demais atores sociais no combate à problemática.

## 5. **Focalização**

Verificar junto ao Cadastro Único se o perfil dos beneficiários se enquadra dentro do previsto pelo Programa.

Para as avaliações não apenas os indicadores podiam ser alterados e/ou acrescentados ao processo de avaliação, como também os questionários, agregando novas dimensões e perspectivas que seriam consideradas como prioridade para o

responsável pela avaliação. Ou seja, com a mesma base de dados e informações, é possível estruturar avaliações que contemplem as diferentes perspectivas e interesses dos atores sociais.

Como complemento e aprofundamento da abordagem também foram utilizados no processo de avaliação:

- **a abordagem extensiva:** que visa conhecer magnitudes e baseia-se na representatividade e na capacidade inferencial dos dados. Trabalha-se, portanto, com um conjunto de questionários com perguntas fechadas, que após tabulados oferecem ao avaliador um conjunto de indicadores relativos ao programa, seu desenvolvimento e a percepção dos diversos atores (crianças, famílias, profissionais de educação, organizações da sociedade civil e membros do governo); e
- **a abordagem compreensiva:** procura-se trabalhar o conteúdo de manifestações da vida social, próprias às atividades dos sujeitos. Centra nas percepções do sujeito, na procura do sentido, nas intenções, nas motivações e nos valores dos atores.

Também se organizava grupos focais e de entrevistas individuais semi-estruturadas com todos os informantes mencionados. **É um estudo, destituído de rigor estatístico, mas pode ser exploratório ou qualitativo,** oferecendo a possibilidade ao pesquisador trabalhar com amostras probabilísticas para os universos de atores conhecidos.

Na técnica de montagem de grupo focal, os membros do grupo narram e discutem visões e valores sobre eles próprios e o mundo que os rodeia. Esse grupo é selecionado aleatoriamente e vem se revelado um dos principais instrumentos dos métodos de "rapid assessment"<sup>26</sup>, desenvolvidos para obter uma informação ágil, pouco onerosa, em profundidade e com um volume significativo de informação qualitativa fornecida pelos membros de um grupo específico.

---

<sup>26</sup> O "rapid assessment" indagação rápida, é utilizado para facilitar decisões que devem ser baseadas na realidade, é uma ferramenta para articular opiniões, julgamentos e perspectivas enunciados pelos próprios envolvidos no problema (WORLD BANK, 1993 *apud* IPEC/OIT, 2002).

Outros instrumentos qualitativos adotados pela sistemática, através das entrevistas individuais semi-estruturadas, utiliza um roteiro de entrevista amplo, permitindo que a ordem das questões seja modificada de acordo com andamento da entrevista.

### 5.1.3 O Planejamento da Avaliação

A avaliação é organizada por módulos, tanto do ponto de vista das dimensões a avaliar, dos sujeitos da avaliação, como ainda em função dos estágios da avaliação, aspecto associado à sua operacionalização.

A metodologia de avaliação proposta, portanto, pretende trabalhar com instrumentos quantitativos de avaliação (indicadores primários e secundários) e com instrumentos qualitativos (percepções e opiniões obtidas por meio de entrevistas, questionários e grupos focais).

As dimensões no processo de avaliação a ser considerado são:

a) **a definição do impacto**

A finalidade principal do Programa é a redução absoluta e relativa da incidência do trabalho infantil, mas não podemos descartar a oportunidade de identificar outros indicadores de resultados para avaliação de pontos positivos e negativos na implantação do mesmo.

b) **A definição do tipo de avaliação a ser adotado**

Uma avaliação de impacto pode ser realizada pelo modelo clássico **antes e depois**, deverá ser comparado com a situação observada após a implantação do Programa.

c) **A definição do universo a ser considerado**

Deverão ser definidos quais municípios serão compreendidos na avaliação, as informações relativas ao número de beneficiários e o tamanho da amostra.

d) **A seleção dos grupos de atores sociais que serão abordados**

Embora essa sistemática preveja que se trabalhe com cinco grupos de atores sociais (Crianças, famílias, profissionais da educação, gestores públicos, representantes da sociedade civil) além dos empresários e sindicatos, o avaliador não necessariamente está obrigado a realizar pesquisas e entrevistas com todos os grupos. Em função de restrições orçamentárias ou operacionais, o avaliador pode escolher trabalhar com um número menor de sujeitos, sem prejuízo para os resultados da análise.

e) **A definição da amostra**

Pode-se trabalhar através dessa sistemática, com precisão estatística ou com avaliação estritamente por acessibilidade. Cabe ao avaliador ver qual o grau de precisão (ou erro) com que se pretende trabalhar para poder definir o número de questionários que deverão ser aplicados.

#### 5.1.4 Levantamentos de Campo

É o processo de avaliação de forma modular e incremental, partindo de um estágio primário, baseado estritamente em indicadores e em dados secundários, passando pela pesquisa, que caracteriza o segundo estágio de avaliação e chegando, em seu terceiro momento, à etapa qualitativa do processo de avaliação, com realização de grupos focais e das entrevistas em profundidade.

As duas dimensões do impacto do programa que se deve trabalhar são:

- as mudanças nas condições de vida das crianças e de suas famílias (base de dados do Cadastro Único);
- as mudanças nas condições sociais dos municípios (a base foram os indicadores sociais selecionados).

Os indicadores sugeridos para as famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil são:



- número de crianças e adolescentes;
- evolução no número de crianças;
- número e evolução do número de famílias;
- perfil sócio econômico das famílias;
- renda e evolução da renda familiar;
- número de membros das famílias com crianças no PETI que participam de outros programas sociais do governo federal;
- distribuição dos participantes dos programas por zona: rural e urbana.

A avaliação poderá desenhar um modelo explicativo que relacione as ações do programa com os resultados identificados, tanto sobre os beneficiários como sobre as condições sociais dos municípios analisados. A relação causal que o avaliador deverá demonstrar seguiria o seguinte modelo:

- **desempenho do Programa** - Indicadores do Sistema de Monitoramento do SEAS.
  1. cobertura de beneficiário alvo;
  2. cobertura de municípios alvo;
  3. execução orçamentária;
  4. média de horas das ações socioeducativas
  5. beneficiários nas ações socioeducativas
  6. acesso à escola pelo PETI;
  7. afastamento do trabalho infantil.

Essa sistemática prevê a possibilidade da realização de entrevistas em profundidade com/ou grupos focais/sujeitos. É uma validação mais precisa dos impactos sobre as várias dimensões, agregando elementos qualitativos que consigam explicar eventos surgidos nas etapas anteriores.

### **Os questionários de Avaliação**

Os questionários a serem aplicados serão fechados e as informações, bem como indicadores construídos a partir dos próprios questionários, subsidiarão a compreensão das especificidades do trabalho infantil, como:

- percentual dos beneficiários que trabalhavam antes de ingressar no programa;
- percentual dos beneficiários que ainda trabalham;
- crianças trabalhando, em função do tamanho da família;
- crianças trabalhando, em função do nível de escolaridade dos pais;
- crianças trabalhando, em função da idade em que os pais começaram a trabalhar;
- crianças trabalhando, em função de gênero do chefe da família;
- crianças trabalhando, em função do local de trabalho;
- crianças trabalhando, em função do setor da economia;
- crianças trabalhando, em função da remuneração;
- crianças trabalhando, por horas trabalhadas semanalmente;
- crianças trabalhando, por dias trabalhados ao mês;
- crianças trabalhando, em função dos motivos para trabalhar;
- crianças trabalhando, em função de sua relação com a escola;
- número de crianças que voltaram a trabalhar, em função da percepção que seus pais/familiares têm com respeito ao trabalho infantil;
- percentual dos pais/familiares de crianças envolvidas no programa que participam de iniciativas oferecidas pelo PETI;
- percepção do trabalho infantil, por ator social;
- avaliação da cobertura do programa, por ator social;
- avaliação dos resultados do programa, por ator social.
- avaliação da gestão do programa, por ator social (parcerias e articulação).

Alguns dos resultados da avaliação rápida realizada em 12 municípios estão resumidos nos quadros abaixo.

Quanto à percepção percebe-se que a sociedade civil confia mais na abrangência do programa do que os profissionais da educação, como demonstrado na tabela 15 abaixo.

TABELA 15 - PERCEPÇÃO DOS PROFESSORES E ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL QUANTO AO NÚMERO DE ATENDIMENTO NO PROGRAMA

PROFESSORES - NÚMERO DE CRIANÇAS ATENDIDAS	CONCEITO	ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL
9%	Ótimo	12%
65%	Bom	73%
23%	Ruim	13%
3%	Péssimo	2%

FONTE: Avaliação, Piloto, PETI, IBRAD/OIT (2002 p.49-50).

A percepção de professores e organização da sociedade civil quanto à alteração de situação de trabalho precoce no município é similar, após o desenvolvimento do Programa, como aparece na tabela a seguir.

TABELA 16 - PERCEPÇÃO DOS PROFESSORES E ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL QUANTO A OCORRÊNCIA DE TRABALHO INFANTIL APÓS IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA

PROFESSORES EM RELAÇÃO A OCORRÊNCIA DE TRABALHO INFANTIL	CONCEITO	ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL QUANTO À OCORRÊNCIA DE TRABALHO INFANTIL
3%	Aumentou	5%
16%	Não mudou nada	20%
78%	Diminuiu	72%
3%	Erradicou	3%

FONTE: Avaliação, Piloto, PETI, IBRAD/OIT (2002 p.50-51).

Na tabela 17, percebe-se uma confusão quanto aos serviços oferecidos nesses locais e tempo dedicado às crianças e adolescentes atendidos. Como por exemplo, serviço médico, que está ligado à política de saúde, não deve ser prestado o atendimento nesse local. Como também a jornada ampliada, um termo muito amplo que não agrega informação alguma.

TABELA 17 - ATIVIDADES COMPLEMENTARES OFERECIDAS NO PETI, SEGUNDO PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO.

ATIVIDADES NO TURNO ATENDIDO	OFERECEM
Acompanhamento pedagógico	81
Atividades esportivas	78
Atividades culturais	65
Jornada Ampliada	33
Assistência às crianças e famílias	26
Assistência médica	16
Ensino profissionalizante	3,5

FONTE: Avaliação, Piloto, PETI, IBRAD/OIT (2002, p.57)

O objetivo do programa é atender crianças e adolescentes em situação de trabalho, e justamente esse critério é que ficou abaixo das demais, demonstrando o equívoco cometido pelos gestores municipais quanto a ver o programa como prevenção, privilegiando a renda familiar em detrimento ao principal objetivo.

Isso reflete no desempenho do programa quanto à focalização, ou seja, critérios de renda familiar *per capita*, idade da criança e retirada da situação de trabalho. Como demonstrado na tabela abaixo:

TABELA 18 - GRAU DE FOCALIZAÇÃO DO PETI - 2002

(Em %)	
CRITÉRIO DE FOCALIZAÇÃO	EFICÁCIA
Renda familiar	93
Faixa etária	95
Situação de trabalho	84

FONTE: Avaliação, Piloto, PETI, IBRAD/OIT (2002, p.66).

Quanto à percepção dos atores sociais que trabalham diretamente com a questão, notou-se que os empresários são mais pessimistas que os técnicos do governo, devido à proporção diferencial em suas respostas. Isso talvez possa ser explicado, em razão do envolvimento de cada segmento na gestão do Programa, portanto conhecendo melhor seu alcance e resultado.

TABELA 19 - PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS QUANTO AOS EFEITOS DO PROGRAMA SOBRE A OCORRÊNCIA DE TRABALHO INFANTIL - 2001

RESULTADO	Em (%)			
	GOVERNO	ONG	ESCOLA	EMPRESÁRIOS
Diminuiu	86,4	71,7	78,6	59,8
Erradicou	2,3	2,7	2,9	5,2
TOTAL	88,7	74,4	81,5	65,0

FONTE: Avaliação, Piloto, PETI, IBRAD/OIT (2002, p.66).

Por fim, a metodologia é uma combinação de indicadores, questionários, entrevistas e montagem de grupo focal, o que gerou um conjunto amplo e abundante de informações que foi útil para orientar ações voltadas à erradicação do trabalho infantil.

Mas o próprio IBRAD (Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento) coloca em suas conclusões "quanto à confiabilidade e a possibilidade de generalização dos resultados é o preço a se pagar" (p.67). Pois o formato de levantamento é registrar as "impressões" que os entrevistados têm sobre o programa, portanto um valor subjetivo.

Embora a sistemática já preveja mecanismos e tratamentos probabilísticos que diminuam o problema, o fato das avaliações pretendidas terem um cunho essencialmente gerencial, voltados ao entendimento, redirecionamento e adequação do programa, faz muitos indicativos sobre a gestão do programa. Mas se a preocupação é mais acadêmica, faz com que esta dificuldade tenha maior relevância.

O levantamento de dados, em campo, foi realizado em 40 dias, com condições financeiras acessíveis, iniciou-se em junho e concluiu-se o trabalho em agosto de 2002. Lembrando que o "objetivo central do trabalho era o de testar se os instrumentos de avaliação propostos pela sistemática eram capazes de servir como ferramenta gerencialmente útil para os gestores de iniciativas de combate ao trabalho infantil" (IBRAD/OIT, 2002, p.9).

## 5.2 METODOLOGIA MDS 1

Em 2003 o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, através da Secretaria Nacional da Assistência Social, desencadeou um levantamento junto aos municípios que executavam o programa, com o objetivo de realizar a Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI.

A metodologia adotada foi a elaboração e aplicação de um instrumento para coleta de dados e informações, constando de dois questionários, sendo um destinado às unidades federativas e outro remetido aos governos municipais. O referido instrumento foi encaminhado para as 27 unidades da federação e para os 2.601 municípios atendidos pelo PETI na época.

Os aspectos que foram levantados dizem respeito à educação, à jornada ampliada, à família e aos dados gerais de funcionamento e operacionalização do programa.

Dessas 27 unidades, apenas três (Acre, Rondônia e Roraima) não encaminharam o instrumento a tempo de serem analisados, assim como não foi possível incluir na consolidação as informações das capitais de Rio Branco, Manaus, Curitiba, Recife, Rio de Janeiro e Porto Alegre, pelo mesmo motivo. Portanto, foram consolidadas informações prestadas por 24 governos estaduais, Distrito Federal e 1.603 municípios.

No processo de metodologia houve diferentes momentos:

1. levantamento dos indicadores a partir de bases de dados secundários;
2. consistiu em pesquisa de campo, com aplicação de questionários.

Foram aplicados seis tipos de questionários, segundo atores sociais investigados. Os atores selecionados foram as crianças, as famílias, o governo, a sociedade civil, empresários, diretores e professores. E o terceiro na aplicação da técnica – Grupo Focal, na qual os participantes foram estimulados a dialogar uns com os outros. Os grupos foram realizados nos municípios de Varginha-MG, Arapiraca-AL e Guarapuava-PR.

Abaixo as informações consolidadas, após recebimento dos municípios e Estados que compreendem o universo do programa PETI informados no levantamento realizado.

TABELA 20 - DADOS DO PETI EXTRAÍDOS DO LEVANTAMENTO QUANTO À QUANTIDADE DE ATENDIMENTO E FAMÍLIAS, BRASIL - 2003

% DO TOTAL DE MUNICÍPIOS INSERIDOS NO PETI	QUANTIDADE DE FAMÍLIAS	QUANTIDADE DE CRIANÇAS	% DE REPRESENTATIVIDADE DO ATENDIMENTO	% DE CRIANÇAS ORIUNDAS DA ZONA URBANA	% DE CRIANÇAS ORIUNDAS DA ZONA RURAL
62%	319.792	500.663	62%	52	48

FONTE: Análise Situacional do PETI (2004)

Como se pode observar a amostra foi representativa para análise das informações prestadas.

Apesar da exigüidade de tempo (três meses - de dezembro a fevereiro de 2004) para sua realização e da metodologia utilizada, os resultados obtidos permitiram indicar algumas recomendações pertinentes para o plano de ação, com vistas ao reordenamento do PETI, considerando seus limites e desafios em termos metodológicos e estratégicos para a inclusão social e escolar de crianças e adolescentes envolvidos em situação de trabalho infantil.

As dificuldades quanto à coleta de dados e envio dos questionários, que ocorreu através da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), e por meio de correio eletrônico aos informantes da esfera estatal, refletiram em análises e conclusões, sendo:

- a) o tempo definido para preenchimento e retorno não foi suficiente para os gestores;
- b) as informações insuficientes para o preenchimento, objetivos e o retorno dos questionários;
- c) a ECT não conseguiu entregar todos os instrumentos aos municípios destinados no período proposto;
- d) os informantes não estavam sensibilizados para a importância do fornecimento dos dados;
- e) os municípios tiveram receio de disponibilizar dados que pudessem não refletir a realidade com exatidão;
- f) ou até mesmo não se encontravam preparados para o envio das informações, seja do ponto de vista financeiro, ou do monitoramento do Programa.

Todas estas considerações merecem maior investigação e aprofundamento das análises para conclusões mais precisas.

### 5.2.1 Principais Dados Levantados

A maioria dos municípios (64%) considerou que o PETI atinge o objetivo proposto de retirar a criança e o adolescente do trabalho. Outros 35% consideraram que o PETI não o atinge e 1% não soube responder. O não cumprimento do objetivo é atribuído a: as metas não atendem a demanda (37%); o valor da bolsa não é suficiente (28%); a cultura do trabalho infantil é ainda muito forte (23%); a jornada ampliada não é suficientemente atrativa (5%); e outros (8%).

Em 2000 foi desencadeada avaliação nos 27 estados, especificamente nos municípios que tinham o programa, pela Gerência Nacional do PETI da Secretaria de Estado de Assistência Social. O formato da metodologia também foi aplicação de questionários semelhante à de 2003. Abaixo tabela comparativa entre os dois anos no Brasil do programa.

TABELA 21 - DADOS COMPARATIVOS DO ANO 2000 E 2003 NO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL - BRASIL.

	2000	2003
Atendimento no PETI (crianças e adolescentes)	394.969	809.148
Quantidade de respostas a pesquisa	271.649	500.663
% de respostas a pesquisa	69	62
Quantidade de Municípios que desenvolviam o PETI	975	2.601
Quantidade de municípios que responderam a pesquisa	637	1.603
% de Municípios que responderam	65	62
Unidades da federação	27	27
Famílias atendidas no PETI	167.990	319.792

FONTE: Análise Situacional do PETI (2004)

Do ano 2000 para 2003 houve um decréscimo na porcentagem das respostas, mas o universo pesquisado em 2003 foi muito maior, o que pode ter contribuído ou dificultado a mobilização e conseqüentemente as respostas.

Quanto ao impacto do programa nos índices do trabalho infantil, observou-se pelas respostas que na maioria dos estados e municípios ocorreu redução do trabalho infantil, conforme informação registrada por 100% dos estados e 98% dos municípios analisados. No entanto, não ocorreu erradicação do trabalho



infantil, segundo informação assinalada por 88% dos estados e em torno de 69% dos municípios.

Cerca de 40% dos municípios informaram que a cobertura do Programa está entre 40% a 69%, enquanto que 29% registraram que está entre 70% e 99%, 26% informaram que é de até 39% da demanda e somente 5% registraram 100%. Destaca-se que esses dados mereceriam maior atenção face às dificuldades que os municípios enfrentam para mensurar, com confiabilidade devida, o quantitativo de crianças e adolescentes inseridos no trabalho infantil.

O número estimado de crianças e adolescentes que ainda trabalham, conforme informações fornecidas pelos municípios, são de 345.711 (Análise Situacional, 2004). Essa informação foi disponibilizada por 69% dos municípios compreendidos na amostra, representando 43% do universo total dos municípios beneficiados com o PETI. Indaga-se se a dificuldade para emissão dessa informação foi em função da insuficiência de mecanismos de averiguação que expressaram o quantitativo de crianças e adolescentes que trabalham nas localidades em estudo.

Ainda na Análise Situacional (2004), quanto às atribuições executadas pelos governos estaduais na gestão do PETI, a partir dos dados coletados junto aos estados, 92% (22 estados) registraram a realização de supervisão e monitoramento do PETI em âmbito municipal; 88% (21 estados) informaram dar apoio ao funcionamento da Comissão Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil; e 83% (20 estados) mencionaram a capacitação de equipes técnicas municipais. Dados tão significativos levariam a crer que os estados exercem de forma relevante seu papel, porém, 35% dos municípios (555) apontaram como fator de estrangulamento para a implantação e execução do PETI a falta de apoio do governo estadual e, apenas três estados informaram complementar o recurso destinado à jornada ampliada.

Segundo as respostas apresentadas pelos municípios, o percentual de frequência escolar das crianças e adolescentes do PETI é superior a 74% em 89%

dos municípios, o que demonstra que a exigência da frequência mínima vem sendo obedecida na grande maioria dos municípios da amostra, enquanto que 11% indicaram frequência inferior a 74% (gráfico abaixo).

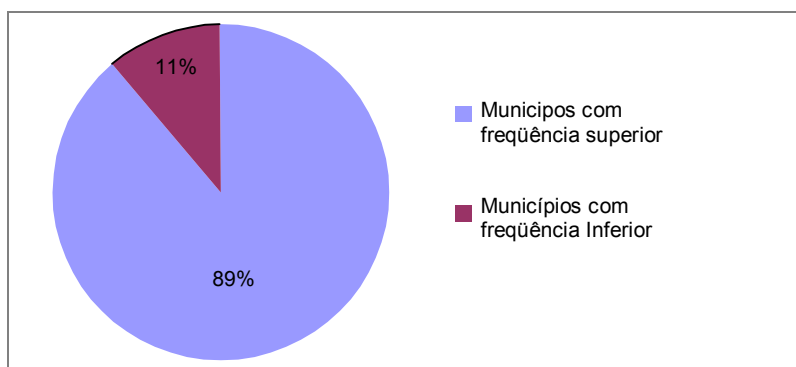


GRÁFICO 4 - PERCENTUAL DE FREQUÊNCIA ESCOLAR DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES ATENDIDAS PELO PETI

FONTE: Análise Situacional do PETI (2004)

Nas informações disponibilizadas pelos municípios sobre a jornada ampliada, verificou-se que 58% do universo investigado garantem uma carga horária média de mais de 4h diárias, enquanto que cerca 40% oferecem 3h diárias, 3% disponibilizam 2h e 0,2% apenas 1h.

Nos questionários oriundos dos estados, 64% do universo analisado responderam sobre a média de horas semestrais de capacitação oferecida aos monitores, sendo que 33% das respostas registraram de 11h a 20h, 27% até 10h, 20% de 21h a 30h e 20% acima de 30h.

Já nos questionários dos municípios 16% informou que é desenvolvida iniciação ao trabalho, o que contraria as diretrizes e normas do Programa. O objetivo da jornada ampliada é direcionar a criança e o adolescente ao seu processo de aprendizado e melhoria do desenvolvimento, não fazendo parte da sua proposta a execução de atividades voltadas para iniciação ao trabalho, profissionalização ou semi-profissionalização. Tal fato pode evidenciar entendimento diverso dos objetivos da jornada ampliada por parte de alguns gestores municipais, uma vez que, em termos absolutos, esse entendimento foi apresentado por 255 municípios. O dado

registra também a preocupação de gestores municipais com a garantia do acesso ao mercado de trabalho. A situação de pobreza, conjugada à ausência ou escassa perspectiva de trabalho, nos centros urbanos e nas áreas rurais induz as famílias, os próprios adolescentes e diversas entidades municipais a criarem mecanismos para o ingresso no mercado de trabalho.

O PETI propicia condições às crianças e aos adolescentes atendidos de acessarem a bens e serviços, em especial ao direito à educação, garantindo-lhes também alimentação. No entanto, ao serem desligados do Programa questiona-se sobre as alternativas propostas às famílias nessa situação, pois o caráter assistencialista do Programa dificulta a emancipação das famílias.

Com relação ao custo médio per capita da jornada ampliada por município, cerca de 61% dos municípios registraram que é de até R\$ 25,00, o que se distancia muito dos valores repassados pelo governo federal (R\$ 20,00 per capita para área rural e R\$ 10,00 per capita para área urbana), tendo em vista que a análise compreende, em sua maioria, beneficiados da área urbana. Esses dados remetem à conclusão de que o valor repassado pelo governo federal não corresponde às necessidades dos custos para execução da jornada ampliada. Assinala-se que cerca de 20% dos municípios disponibilizam acima de R \$40,00 para o custo médio per capita.

O montante destinado à jornada ampliada nos municípios deve ser analisado tendo como referência as seguintes situações: a realidade fiscal de determinados municípios que não têm como arcar com uma contrapartida maior; a inadequação dos valores atuais do repasse por criança e adolescente efetivados pelo governo federal; a questão de decisão política e financeira quanto ao montante de recursos que é destinado no orçamento do município para as atividades da jornada e a necessidade de buscar fontes de recursos alternativas à complementação da jornada.

Os dados obtidos sobre a complementaridade dos recursos financeiros para a jornada ampliada foram de apenas três estados (13%). Daqueles que

responderam dois (9%) assinalaram que a complementação per capita mensal estava compreendida na faixa de R\$ 11,00 a R\$ 25,00 e um (4%) informou que sua complementação se inseria na faixa de R\$ 26,00 a R\$ 40,00. Esses dados reafirmam a ausência de grande parcela dos estados na complementaridade dos recursos para a jornada. O questionário indicava que somente deveria responder a essa questão aquelas unidades federativas que realizassem a complementação. Talvez por esta condicionalidade o percentual de respostas tenha sido tão baixo.

Cerca de 69% dos municípios informaram que até 50% dos pais e/ou responsáveis estão inseridos em projetos de escolarização ou educação para adultos, em detrimento de 24% que não inseriram nenhum pai e/ou responsável na ação, e aproximadamente 8% assinalaram que tal inserção ocorria com 50% ou mais dos pais e/ou responsáveis beneficiados pelo Programa. Assinala-se que sobre a escolarização das mães obteve-se 100% de respostas dos municípios, enquanto a segunda indagação – inserção em projetos ou programas de escolarização ou educação para adultos – atingiu um percentual de 94%.

A média de horas diárias oferecidas na jornada ampliada diminuiu. Esta informação leva ao questionamento do possível descumprimento, por parte dos gestores locais, das normas do Programa, exigindo análise mais aprofundada. A pesquisa indica uma tendência de redução na carga horária da jornada ampliada, já que, em 2000, 77% dos municípios possuíam uma carga de 4 horas, contra 57,5% em 2003.

Após três anos, as dificuldades do Programa permanecem similares. É interessante notar que a primeira dificuldade remete à questão financeira. Em 2003, a maioria dos municípios destaca entre as principais dificuldades, três vinculadas às questões financeiras, o que não ocorreu em 2000, podendo traduzir a acentuada queda dos valores, em termos reais, repassados pelo Programa. Registra-se que no Plano Plurianual 2004-2007, o PETI sofreu significativo corte no seu orçamento, quando comparado com os orçamentos aprovados e disponibilizados para os anos anteriores.

A redução do trabalho infantil é apontada, em 2000 e 2003, como um resultado das ações do Programa por 98% dos municípios, o que reflete sua importância, enquanto estratégia de retirada de crianças e adolescentes do mundo do trabalho.

Em 2000, 53% dos municípios informaram que 100% das crianças saíram do trabalho, enquanto que em 2003 esta porcentagem é reduzida a 23% dos municípios. Esses percentuais expõem a fragilidade dos mecanismos de monitoramento, de fiscalização da execução e outros fatores, como a insuficiência de recursos disponibilizados pelo Programa.

### 5.2.2 Comentários Finais

As dificuldades no desencadeamento do processo de levantamento de informações e dados junto ao programa se mostraram como um dos empecilhos entre tantos que foi enfrentado desde o início. A começar pela não articulação e mobilização dos informantes, que poderiam ser resolvidos através dos Fóruns de Erradicação do Trabalho Infantil, como também das secretarias estaduais e municipais da Assistência Social.

A estratégia governamental para a área social envolve a consolidação de um conjunto de diretrizes já apontadas em outras oportunidades por vários institutos e entidades que avaliam programas sociais, como a não fragmentação de programas, projetos, benefícios e serviços e conseqüentemente a não pulverização de recursos. Para tanto, o planejamento e avaliação; a participação social através das várias instâncias, como conselhos e fóruns na busca da cidadania plena; e, a criação e/ou identificação da rede de serviços que propicie a integração das ações tanto da área social, quanto de outras políticas públicas é o caminho para a efetivação da política.

O PETI é um dos poucos programas sociais que vem sendo analisado e avaliado regularmente, e isso subsidiou e ainda subsidia muitas alterações que ocorreram no programa, desde sua implantação. Um exemplo é a integração com o Programa Bolsa Família.

Mas apesar de todas essas incorporações de aprendizagens, o PETI ainda é associado pelos entrevistados à bolsa e à obrigatoriedade da frequência à escola e à jornada ampliada, sendo por vezes apontado que o "PETI é a jornada ampliada". A bolsa, segundo as famílias, ganha uma conotação de favor e representa acesso a determinados bens de consumo, permitindo às crianças e aos adolescentes a permanência na escola. Porém, mesmo com a bolsa, ainda existem crianças e adolescentes inseridos no Programa que trabalham. O valor do benefício representa a possibilidade das famílias de adquirir alimentação, roupa, calçado e remédio. O espaço inadequado para jornada ampliada ou ausência deste foi apresentado como uma reclamação recorrente.

A questão econômica é um dos fatores que mais influenciam na inserção de crianças e adolescentes no trabalho precoce. Sobre isso o documento Análise situacional (BRASIL, 2004) coloca que quanto à situação dos adolescentes analisados, verificou-se que por vezes se constrói uma cultura simbólica que não é respaldada por uma cultura material. O público analisado não apresentou significativas alterações no que tange a seus aspectos econômicos.

Outras barreiras foram percebidas na consolidação dos dados, como aponta o mesmo documento (BRASIL, 2004):

- 1) os questionários não foram submetidos a teste piloto, o que inviabilizou possíveis correções prévias;
- 2) os informantes não foram capacitados para o correto preenchimento dos questionários;
- 3) o tempo para o envio, preenchimento e tabulação dos dados não atendeu a realidade de vários municípios e estados;
- 4) as respostas, em sua maioria, não alcançaram 100% dos informantes;
- 5) os dados obtidos em determinadas questões suscitam dúvidas, visto que exigiriam monitoramento sistemático e específico, como exemplo, a melhoria na capacidade de ler, de escrever e de interpretar das crianças e dos adolescentes inseridos no PETI;
- 6) os instrumentos excluem percepções de atores importantes sobre o tema, como os dos empresários locais, o setor educacional, o terceiro setor, as crianças e os adolescentes e as famílias;
- 7) os questionários são constituídos, em sua maioria, por questões objetivas. Quanto às questões subjetivas, além de consolidarem um quadro de diversidades, não foram respondidas de modo satisfatório,

registrando, em sua maioria, percentuais sem relevância estatística, apesar da importância das mesmas para assinalar as dificuldades para erradicação do trabalho infantil;

- 8) algumas informações dessa análise, ao serem comparadas aos dados obtidos pela avaliação nacional do programa realizada em 2000 e cujos dados foram publicados em 2001, indicaram categorizações diferenciadas, dificultando o processo.

A ausência histórica de efetiva articulação, entre as políticas públicas brasileiras, foi apontada como justificativa para o questionamento sobre como foram aferidas as informações acerca dos impactos do PETI na vida escolar da criança e do adolescente.

Outro fator que contribui para a não existência de dados da trajetória escolar das crianças e adolescentes é que os profissionais não têm o hábito de registrarem dados e informações, possibilitando análises anteriores à implantação deste programa, como de um outro qualquer.

Sobre isso ainda, o documento (Brasil, 2004) destaca:

De acordo com o Relatório da Situação da Infância e Adolescência Brasileiras (ÍNDICE, 2003), o nível educacional da mãe tem impacto direto na situação econômica da criança e do adolescente. No entanto, apesar da escolaridade da mãe representar aspecto importante nas situações de iniquidade, esta não pode ser considerada determinante devido à diversidade de fatores interdependentes que geram a iniquidade da sociedade brasileira.

Quanto à contratação de monitores, as crianças/adolescentes do PETI ressentem o reflexo das contratações estabelecidas de forma precária, o que gera relações de trabalho fragilizadas e ingerências políticas na escolha de pessoal para a execução da jornada ampliada. Decaindo a qualidade dos serviços prestados.

A Análise Situacional (2004) comenta:

A qualidade da educação formal na escola pública e nas ações socioeducativas da jornada ampliada deve ser um compromisso político. Sendo que o educador e o monitor têm também uma enorme importância política, principalmente porque o educador e o monitor afetam o educando, podendo o educador influenciar sobre os aspectos positivos ou negativos do encontro escolar. O encontro positivo para o educando influencia a produção de uma subjetividade positiva e um imaginário sobre si e sua classe social vinculada à

realidade do Brasil e do mundo. O encontro negativo afeta o educando pobre, o decompõe e inculca nele a responsabilidade do fracasso escolar, intensificando o risco de exclusão escolar. Aliás, a escola praticamente não reflete sobre si e sobre suas responsabilidades em relação ao processo de aprendizagem dos educandos, os fracassos são vistos como responsabilidade dos próprios alunos.

### 5.3 METODOLOGIA MDS 2

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, realizaram, no período de dezembro a abril de 2005, levantamento nacional com o objetivo de coletar um conjunto mínimo de informações a respeito dos beneficiários do PETI, junto às prefeituras dos 2.788 municípios que desenvolvem o Programa. O levantamento foi realizado através da ferramenta SAGI-PETI, que é um programa informatizado desenvolvido pela SAGI e disponibilizado para os municípios na página web do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com ampla divulgação junto às prefeituras.

Abaixo a tabela com a quantidade de municípios que responderam ao levantamento realizado.

TABELA 22 - QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS E CRIANÇAS, INFORMAÇÕES CONSOLIDADAS DO PETI, BRASIL, 2005

TOTAL DE MUNICÍPIOS QUE POSSUEM O PROGRAMA NO BRASIL	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS QUE PREENCHERAM O INSTRUMENTO	% ENTRE OS MUNICÍPIOS QUE RESPONDERAM E OS MUNICÍPIOS QUE POSSUEM O PROGRAMA	TOTAL DE CRIANÇAS/ ADOLESCENTES QUE PARTICIPAM DO PROGRAMA	QUANTIDADE DE CRIANÇAS/ ADOLESCENTES QUE FORAM IDENTIFICADAS NO INSTRUMENTO	% DE CRIANÇAS/ ADOLESCENTES EM RELAÇÃO AO TOTAL DE ATENDIMENTO
2.788	2.011	72	930.804	568.608	61

FONTE: Levantamento de Beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (2005)



### 5.3.1 Metodologia e Conteúdo do Levantamento

O levantamento foi de caráter censitário, com o objetivo de obter informações a respeito de todo o universo de beneficiários do Programa, em todos os municípios que o implementam.

Foram coletadas informações de contato e registro da coordenação do PETI nos municípios, bem como as seguintes informações para caracterização dos beneficiários:

- a) nome do responsável pela criança perante o programa (mãe ou outro responsável);
- b) NIS do responsável;
- c) CFP do responsável;
- d) RG do responsável e órgão emissor;
- e) endereço (logradouro, número, complemento, bairro, cidade, UF e CEP);
- f) nome de cada criança beneficiária do PETI;
- g) NIS da Criança;
- h) data de nascimento da criança;
- i) sexo da criança;
- j) valor da bolsa recebida (R\$ 25,00 ou R\$ 40,00);
- k) forma de recebimento da Bolsa (via cartão ou via prefeitura);
- l) tipo de trabalho realizado pela criança antes do ingresso no PETI;
- m) data de ingresso no PETI;
- n) local onde a criança participa das ações socioeducativas;
- o) série cursada pela criança em 2004;
- p) série cursada pela criança ao ingressar no PETI.

Essas informações foram priorizadas por estarem contidas nos registros administrativos das prefeituras, não demandando novas entrevistas ou visitas domiciliares aos beneficiários.

O instrumento de coleta de informações foi pré-testado em dois municípios do entorno do Distrito Federal, no mês de novembro de 2004. Os resultados e as sugestões feitas pelos coordenadores municipais do PETI foram incorporados à versão definitiva.

O resultado desse levantamento foi o Relatório Final, encaminhado a todos os estados da federação pelas Secretarias de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e Nacional de Assistência Social (SNAS) com as seguintes recomendações:

- MDS deveria instituir mecanismos efetivos de acompanhamento da execução municipal do programa e devolução de recursos não utilizados;
- em julho e dezembro de 2005, o MDS lançou portarias alterando a lógica de utilização dos saldos de recursos depositados pelo governo federal e não utilizados, existentes nos fundos municipais da assistência social. Se o programa estivesse sendo executado em sua totalidade (principalmente quanto ao atendimento) os saldos poderiam ser reprogramados para aprimoramento da gestão dos programas federais;
- municípios que informaram números de beneficiários menores que 80% das metas pactuadas com o MDS, a SNAS deveria contatar esses municípios para esclarecimentos;
- realizada justificativa em agosto de 2005, pelos municípios, e os que não justificaram foi indicada à devolução das metas ociosas;
- cobrar mais efetivamente a frequência escolar das crianças, já que o informado no levantamento não demonstrou acompanhamento efetivo;
- após a integração com o PBF (dezembro de 2005) esse acompanhamento passou ser via sistema informatizado, sob responsabilidade das secretarias municipais da educação;
- os dados foram apresentados a partir dos cadastros dos próprios municípios, portanto a diversidade desses cadastros dificulta a sua padronização;

- após a integração todas as informações dos beneficiários são cadastradas no Cadastro Único do governo federal;
- associar esse sistema (SAGI-PETI) ao sistema SUAS-WEB transformando em uma ferramenta de gerenciamento do programa;
- em outubro de 2007 foi criado o SISPETI, Sistema de Acompanhamento da Frequência das Crianças e Adolescentes nas Ações Socioeducativas, antes inexistente, o registro da frequência era de responsabilidade do município e geralmente manual. O aplicativo para registro da frequência é dentro do SUAS-WEB dentro do site do Ministério.

Além dos listados acima ainda houve indicativos de informações quanto a casos desviantes de elegibilidade, como crianças e adolescentes acima da idade permitida, ainda no programa, que não estavam em situação de trabalho, entre outras. Para esses casos o Ministério orientou estados e municípios a se adequarem as normas operacionais do programa, e estabeleceu parceria com a Controladoria Geral da União (CGU) para fiscalizar/acompanhar efetivamente os municípios na execução dos programas federais, ação realizada por amostra e sorteio.

#### 5.4 METODOLOGIA DO TCU

O TCU realizou auditoria no programa no segundo semestre de 2001, e tinha como objetivo avaliar em que medida o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) tem contribuído para retirar crianças e adolescentes das atividades laborais precoces, principalmente nas suas piores formas, mediante à implementação das ações relativas à concessão de uma bolsa e de atendimento à criança e ao adolescente na jornada ampliada (ações socioeducativas).

Na gestão descentralizada, prevista na Constituição, a responsabilidade pela execução do Programa está diluída nas três esferas de Governo, cabendo à Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), vinculada ao MPAS<sup>27</sup>, na

---

<sup>27</sup> Atualmente o MPAS, foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (criado em 23/01/2004, assim como a SEAS, para SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social).

época, a competência pela sua coordenação, estabelecimento de normas e diretrizes e assessoramento técnico aos estados na implementação das ações.

A auditoria se propôs a identificar os pontos relevantes do PETI que podem afetar o seu desempenho, com enfoque sobre o processo de cadastramento das famílias, a irregularidade no repasse dos recursos para o pagamento da bolsa, os aspectos qualitativos da jornada ampliada e os instrumentos de controle social do Programa.

Os estudos foram realizados nos estados da Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraná, Pernambuco e Sergipe. A escolha se baseou na quantidade de crianças e adolescentes atendidos e o tempo de inclusão no Programa. Durante as visitas foram realizadas entrevistas com aproximadamente 100 pessoas, incluindo monitores e famílias beneficiárias.

Além de pesquisa postal, por meio de questionários encaminhados para todos os 967 municípios (TCU, 2001) atendidos pelo Programa no ano de 2000, bem como para os gestores estaduais e fóruns de erradicação do trabalho infantil.

Quanto à identificação de focos de trabalho infantil e a inclusão das famílias no Programa, a pesquisa demonstrou que:

- não existem dados precisos sobre o total de crianças exercendo atividades laborais;
- não há critérios uniformes entre os municípios para inclusão de crianças no programa, dificultando a identificação do público alvo. Sendo que muitos entendem que o Programa é destinado às famílias pobres, não o relacionando à condição de que as crianças estejam efetivamente trabalhando.
- falta equidade em razão da ausência de ações específicas para apoiar a execução do programa nos municípios mais carentes.

Quanto à educação, a concessão da bolsa condiciona os pais a manter seus filhos na escola, o que contribui para a queda na taxa de evasão escolar. A

pesquisa postal demonstrou que 92% dos municípios consideraram satisfatório o impacto do PETI na redução da evasão escolar.

Já no segundo momento realizado em 2005 o objetivo foi de detectar e disseminar boas práticas, bem como identificar pontos nos quais o Programa apresentava oportunidades de melhoria, a fim de buscar soluções para os possíveis problemas. Dessa forma, o processo do trabalho foi delimitado por três pontos:

- controle do repasse dos recursos;
- qualidade das atividades oferecidas pela jornada escolar ampliada;
- gestão do Programa.

Dentre as principais constatações do Relatório de Auditoria, destacaram-se:

- 1º o papel crucial que o PETI desempenha na diminuição do trabalho infantil, conforme informações dos municípios pesquisados à época.
- 2º identificou-se a importante contribuição do Programa para diminuir a evasão ao mesmo tempo em que contribui para a melhoria do rendimento escolar das crianças, principalmente no tocante à leitura e à escrita.
- 3º refere-se à adequação do valor da Bolsa, incentivando a retirada das crianças do trabalho e melhorando o nível de renda das famílias.

Entre os pontos que apresentavam oportunidade de melhoria, pode-se citar:

- os critérios de seleção e a metodologia de identificação das famílias;
- a falta de regularidade no repasse dos recursos;
- a falta de adequação da relação entre o número de crianças e monitores na jornada ampliada;
- a deficiência da atuação das comissões de erradicação do trabalho infantil;
- a dificuldade dos municípios mais pobres em executar o Programa.

Também foram indicadas recomendações com o objetivo de melhorar o desempenho do Programa. Além de determinação que se adotassem as medidas indispensáveis ao acompanhamento da implementação das recomendações formuladas, acompanhadas pelo TCU no decorrer nos anos que sucederam à primeira auditoria, ou seja, de 2002 até 2005.

Durante a fase de planejamento do monitoramento, foram realizadas entrevistas com gestores da Secretaria Nacional de Assistência Social, com intuito de investigar pontos relacionados às recomendações de auditoria. A partir das informações levantadas, em conjunto com a análise de documentos enviados por esses órgãos e das considerações expostas nos relatórios dos monitoramentos anteriores, definiu-se que o presente trabalho deveria ser desenvolvido por meio da investigação de três questões, voltadas a avaliar o impacto da implementação das determinações e recomendações do TCU, sendo:

- a) houve adequação do processo de identificação e seleção de beneficiários e dos municípios com focos de trabalho infantil (eficácia)?
- b) o modelo de execução da jornada escolar ampliada foi aperfeiçoado, favorecendo o afastamento das crianças das atividades laborais perigosas e prejudiciais à saúde (efetividade)?
- c) houve adequação dos sistemas de controle no nível federal e incremento do controle social sobre a execução do Programa (eficiência)?

A metodologia definida para o trabalho abrangeu pesquisa postal e realização de visitas de estudo. Os questionários foram enviados aos mesmos 967 municípios consultados por ocasião da auditoria realizada em 2001. A manutenção dos agentes consultados possibilitou comparar a situação verificada à época da realização da auditoria com as atuais condições de execução do Programa. Também foram encaminhados questionários para todos os gestores estaduais do PETI. Houve resposta de 671 municípios, o que representa 72% do universo consultado. Todos os estados responderam à pesquisa.

Foram selecionados oito municípios para as visitas de estudo, nos Estados da Bahia (Salvador e Queimadas), Pernambuco (Recife e Panelas), Sergipe (Aracaju e Itabaiana) e Mato Grosso do Sul (Campo Grande e São Gabriel D'Oeste). Foram visitados os locais de execução da jornada ampliada e entrevistados os monitores, com o fito de se obter um panorama atual da execução do PETI. Também foram consultados os gestores municipais e estaduais, sem prejuízo da resposta ao questionário encaminhado via postal, além de componentes das comissões de erradicação do trabalho infantil e dos conselhos de assistência social.

Com relação à implementação das recomendações constantes do relatório de auditoria no PETI, comparando com os dados obtidos no presente trabalho e as informações contidas nos relatórios dos monitoramentos anteriores, verificou-se que:

1. os critérios adotados para a seleção dos beneficiários foram uniformizados entre os municípios e estão mais equitativos;
2. que não há oferta suficiente de cursos de capacitação para monitores e agentes envolvidos na execução do Programa;
3. que a qualidade dos locais de execução da jornada ampliada continua comprometida, conforme havia sido apontado à época do trabalho de auditoria;
4. monitoramento, fiscalização e controle da execução do Programa não são suficientes;
5. a forma de contratação dos monitores da jornada escolar ampliada apresenta-se como ponto de entrave na execução do PETI, devido à falta de definição legal para a forma do ato;
6. controle e o meio de repasse dos recursos ainda são frágeis;
7. as delegacias regionais do trabalho - DRT e comissões de erradicação do trabalho infantil mostraram-se atuantes, desempenhando papel imprescindível no combate ao trabalho infantil.

Apesar das deficiências que ainda persistem, de acordo com 100% das respostas dos municípios à pesquisa postal realizada em 2005, o PETI possibilita:

- a) a erradicação do trabalho infantil;
- b) contribuir para a redução do índice de evasão escolar;
- c) aumentar o índice de aprovação e melhorar a capacidade de ler e escrever das crianças que recebem reforço escolar entre as atividades desenvolvidas na jornada ampliada.

Identificaram-se alguns efeitos do trabalho realizado pelo TCU em 2001 no PETI, como a decisão do MDS em adotar os critérios do Cadastro Único para o Programa, o que garantiu a uniformização dos critérios de seleção dos beneficiários em nível nacional, assim como a equidade na seleção das famílias beneficiadas. As recomendações do Tribunal referentes à jornada escolar ampliada contribuíram para a implementação e distribuição de documento divulgando os critérios mínimos de qualidade para os locais de execução da Jornada. O MDS também confeccionou 30 mil cópias do Manual Operacional do PETI e distribuiu para estados e municípios que executam o Programa. Com isso, houve a divulgação do papel e das competências das esferas estaduais e municipais.

Outro efeito identificado como contribuição do trabalho de auditoria realizado pelo Tribunal foi a elaboração de norma técnica, pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que esclarece e apresenta solução para a questão da contratação dos monitores. Além disso, o MDS vem desenvolvendo desde a auditoria, trabalho de fortalecimento das comissões de erradicação do trabalho infantil, que teve efeito multiplicador, já que são compostas por importantes agentes de combate ao trabalho infantil, como o Ministério Público, delegacias regionais do trabalho, organizações não governamentais, entre outros.

Por fim, o trabalho do Tribunal favoreceu o início do processo de repasse dos recursos da Bolsa, diretamente aos beneficiários (famílias), por meio de cartão magnético. Esta forma é mais segura para impedir a ocorrência de fraudes e dificulta a ingerência política dos municípios na distribuição de recursos federais para os beneficiários do Programa.



#### 5.4.1 Indicadores de Desempenho

Com a finalidade de aferir os resultados alcançados pelo Programa, no trabalho de auditoria em 2001 foi desenvolvido conjunto de indicadores de desempenho, abrangendo os aspectos quantitativos e qualitativos, com a finalidade, também, de utilizá-los para o monitoramento do Programa.

Com relação aos indicadores de desempenho propostos no trabalho de auditoria, o MDS comunica que foram incorporados ao sistema de resultados e de processos do Ministério, a partir de 2005, a fim de realizar o monitoramento e a avaliação da execução do PETI. Abaixo os indicadores relacionados.

a) Eficiência x Qualidade

- quantidade de alunos por monitor em Jornada Escolar Ampliada (ações socioeducativas)
- número de horas destinadas à capacitação dos monitores
- número de horas destinadas para reuniões socioeducativas de geração de renda. (fonte de informações - gestores municipais do PETI).

b) Eficiência x Tempo

- Tempo médio de espera pelas famílias desde o seu cadastramento no PETI até o recebimento da Bolsa. (fonte de dados nesse aspecto seriam gestores estaduais do PETI).

c) Eficácia x Quantidade

- número de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos atendidas pelo PETI/total de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos que se encontram em atividades laborais perigosas, penosas, insalubres ou degradantes (fonte de dados: MDS e PNAD/IBGE).
- percentual de aumento da renda da família após sua inclusão no PETI (fonte de dados: gestores municipais do PETI).

d) Eficácia x Qualidade

- percentual das famílias que têm acesso às campanhas de conscientização sobre os malefícios causados pelo trabalho infantil.

- percentual de Famílias participantes do PETI atendidas com atividades de capacitação e qualificação profissional (fonte de dados: gestores estaduais).
- e) Efetividade x Quantidade
- número de crianças exercendo atividade laboral antes e depois da implementação do PETI (fonte de dados: gestores municipais do PETI)
- f) Efetividade x Qualidade
- taxa de frequência escolar das crianças e adolescentes participantes do PETI (fonte de dados: gestores municipais do PETI).
- g) Equidade x Custo
- percentual de recursos do PETI que atingiram 10% dos municípios com menor IDH (fonte de dados: MDS).

Quanto aos indicadores, número de horas destinadas para reuniões socioeducativas de geração de renda e percentual de famílias participantes do PETI atendidas com atividades de capacitação e qualificação profissional, o Ministério informa que não podem ser calculados em razão de ter deixado de repassar recursos para programas de geração de renda, a partir de 2003.

Entretanto partes dos problemas detectados na auditoria, ainda persistem, sobretudo quanto:

1. à oferta de cursos de capacitação aos agentes envolvidos na execução do Programa;
2. à forma de contratação dos monitores;
3. às limitações da infra-estrutura física e do nível de qualidade mínimo dos locais de execução da jornada ampliada; e
4. à fiscalização e ao controle da execução do Programa.

Dessa forma, as recomendações atinentes aos problemas mencionados deverão ser objeto de novas determinações do TCU ao Ministério responsável pelo Programa.

## 6 METODOLOGIA DO BANCO MUNDIAL<sup>28</sup>

### 6.1 OBJETIVOS DA PSIA<sup>29</sup>

O principal objetivo da **Análise do Impacto Social sobre a Pobreza** é avaliar os efeitos distributivos da reforma de políticas<sup>30</sup>, analisando os impactos sobre o bem-estar de diferentes grupos sociais e grupos com meios de subsistência distintos. O surgimento da PSIA foi motivado por preocupações a respeito da lentidão na redução da pobreza, por reações aos impactos sociais dos Programas de Ajuste Estrutural e pelo reconhecimento de que a pobreza e os aspectos distributivos são influenciados por uma ampla gama de políticas públicas – mesmo pelas que não estão diretamente voltadas para a redução da pobreza.

Evidências geradas pela PSIA podem ser integradas aos ciclos das políticas, caso se trate de uma análise prévia do provável impacto de reformas específicas, de análises feitas durante o processo de reforma ou de análises após as reformas terem sido completadas. A PSIA anterior à reforma pode orientar a escolha entre políticas alternativas, bem como a respectiva elaboração e a seqüência das etapas. Durante a implementação, o monitoramento de uma reforma e de seus impactos, pode levar ao refinamento e à reconsideração do ritmo/seqüência dos arranjos institucionais da mesma. Finalmente, a PSIA realizada após a reforma de uma política avalia os impactos distributivos reais da reforma completada, o que ajuda os analistas a compreender os prováveis impactos de futuras reformas.

---

<sup>28</sup> Síntese do Guia do Usuário para a Análise do Impacto Social sobre a Pobreza do Banco Mundial, versão em espanhol e inglês, 2003 (tradução nossa).

<sup>29</sup> Sigla em inglês para Poverty Social Impact Analysis. Em espanhol é AISP (Análisis del Impacto Social y en la Pobreza), para facilitar neste trabalho irá ser usado a sigla em inglês.

<sup>30</sup> Quando se utiliza o termo “Políticas” aqui é entendido como políticas estruturais e setoriais.

A PSIA pode ser aplicada à reforma de políticas em inúmeras áreas e setores. Alguns tipos de reforma, como a descentralização ou a reforma do setor público, têm maior probabilidade de ter impactos diretos que se prestam mais obviamente à análise institucional, política e social. Ainda assim, ferramentas para a análise institucional, política e social podem ser aplicadas a impactos que tenham tanto natureza de mercado quanto de não – mercado. Isso se deve às características dos impactos indiretos da reforma de políticas e também ao fato de que reformas de mercado têm seus impactos mediados pelas respostas comportamentais de atores institucionais e de pessoas afetadas.

A PSIA é uma entre muitas formas existentes de análises de impacto que considera o impacto provável de uma mudança de política ou de uma mudança regulatória. Embora cada tipo de análise possa centrar-se em questões diferentes, todas elas partilham um conjunto comum de pressupostos a respeito da habilidade de explicar, compreender, prever e controlar o meio ambiente. A PSIA usa um conjunto de competências comuns à análise padrão de impactos, mas estão concentrados no bem-estar comparativo de diferentes grupos, particularmente aqueles com risco mais elevado de serem afetados pelos impactos de políticas.

Uma PSIA bem-sucedida ajuda a promover o uso de uma maior variedade de evidências no processo de formulação de políticas complementando o trabalho analítico correspondente, também aumenta o grau em que a equidade distributiva é levada em conta no processo da política e tende a ter três características:

1. garantir que as políticas não sejam julgadas puramente em termos de eficiência econômica agregada;
2. esclarecer os pressupostos ou as teorias subjacentes às ligações entre a pobreza e as decisões sobre reforma de políticas;
3. apoiar processos *inclusivos* de formulação de políticas ao produzir evidências capazes de informar o debate entre formuladores das políticas e outros interessados, de um lado, e uma ampla variedade

de atores, de outro lado. Isso é feito através de processos – existentes ou emergentes – de formulação de políticas, tais como os contidos nos Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers - PRSPs*).

Ao examinar os impactos de distribuição, a PSIA também aborda temas que tratam sobre a sustentabilidade e os riscos associados com a reforma de políticas, vinculados aos impactos sociais na pobreza quando ocorre mudança na política. Ainda inclui a análise ex ante dos impactos mais prováveis de reformas específicas, a análise durante a implementação da reforma, a análise ex post das reformas finalizadas.

A PSIA não é um instrumento novo, pois se utiliza de antigas experiências que ofereceram lições úteis. Pode ser eficaz se iniciada com antecedência suficiente para instruir o desenho de reformas, estabelecendo claramente as suposições para a análise. Encara os riscos que "aparecem" na implementação da política, considerando todos os participantes interessados na análise, como também estimula a transparência dos resultados e/ou sobre os impactos previstos fortalecendo o "desenvolvimento" regional. Tipicamente, os analistas têm-se deparado com limitações no fechamento dos dados, na análise, na capacidade e com o tempo. É possível resolver algumas dessas limitações ao basear-se em experiências anteriores e valer-se de flexibilidade na hora de selecionar instrumentos e métodos.

Para examinar a relação através da PSIA, a avaliação econômica, institucional, política e social necessita ser combinada de forma eficaz para que se possa compreender da melhor maneira possível os impactos distributivos, prováveis ou reais, de iniciativas de políticas. As avaliações econômicas utilizam várias ferramentas para estimar os custos e benefícios de uma iniciativa. A análise institucional, política e social complementa a análise econômica ao usar ferramentas predominantemente qualitativas e analiticamente sólidas, para compreender a natureza das relações sociais, políticas e institucionais subjacentes à implementação e ao impacto de políticas.

## 6.2 METODOLOGIA

O *Guia do Usuário para PSIA* (User's Guide to PSIA/World Bank,) introduz elementos para uma boa PSIA. Aqui a ênfase está posta em três áreas importantes para uma análise sólida: o estabelecimento do cenário de referência (ou o contrafactual), a identificação de canais de transmissão, e a identificação de impactos diretos e indiretos da reforma de políticas.

As 7 áreas principais em que se baseiam a análise do impacto social da pobreza são:

a) **o que se analisa?**

Documentos de estratégia para a redução da pobreza indicam que as estratégias frente à pobreza devem focar melhoras nos gastos dos programas. Principalmente em termos de saúde, educação, saneamento básico (água, luz, esgoto) e infra-estrutura: estradas/ rodovias; melhoras institucionais para a gestão pública (descentralização, reforma de serviço civil, etc.); e as reformas estruturais (incluindo a reforma comercial, a privatização, a reforma do setor financeiro e a reforma do setor agrícola). Portanto, os instrumentos devem ou podem ser aplicados no caso de reformas macroeconômicas e também das mudanças/trocas chave nas políticas estruturais e setoriais que os países enfrentam hoje em dia.

b) **qual a medida de bem estar que se está avaliando?**

As dimensões de bem estar e pobreza externas, tais como, os indicadores de desenvolvimento humano e de desenvolvimento social que tratam do risco, da vulnerabilidade e do capital social. O analista deverá selecionar os indicadores adequados de bem estar e pobreza baseado no país e no contexto das políticas.

c) **de quem é o bem estar que se avalia?**

Trata de impactos de distribuição em razão da mudança de políticas em vários grupos, concentrando-se no bem estar dos pobres e dos

mais vulneráveis ao empobrecimento. Pois, a mudança da política pode ter um impacto direto no bem estar dos pobres e dos outros grupos vulneráveis. Conhecer os impactos dessas mudanças nesses grupos pode influir no desenho de uma política. Como também intervêm na eficácia da dita política e sua sustentabilidade final. Podem-se definir os grupos para estudos por classe, sexo, origem étnica, idade, localização geográfica, renda ou outro critério similar. Quando os impactos sobre diferentes membros de um lugar são provavelmente diferentes, é importante também analisar os efeitos dentro do lugar em que vivem.

**d) como se canalizam os impactos?**

As reformas de políticas podem ter impactos em diferentes participantes interessados, mediante os seguintes canais de transmissão: emprego, preços (produção, consumo e salários); acesso a bens e serviços; ativos: físico (casa), natural (terra, água), humano (educação, habilidades), financeiro e social (informação e acesso a redes sociais disponíveis); transferências e impostos.

**e) como afetam as instituições e os resultados?**

Os impactos da reforma de políticas dos agentes econômicos são medidas através das instituições, que são as regras formais e informais da sociedade. As organizações, por sua vez, reagem ante os incentivos criados por um conjunto de instituições sociais públicas, privadas e civis, cujas regras medeiam à atividade econômica da sociedade. As reformas políticas implementadas afetam o comportamento dos agentes econômicos e grupos de interesse, e, portanto, os resultados econômicos, incluindo a distribuição e a redução da pobreza.

**f) quando se materializam os impactos?**

Um dos maiores desafios para a PSIA está em compreender quais políticas podem afetar diferentes grupos de formas muito diferentes.

Isto se deve em grande parte a que algumas reações econômicas e condução a uma mudança de políticas requerem tempo.

g) **quais são os riscos de um resultado imprevisto?**

O elemento crucial na análise é compreender e articular ex ante as suposições chave para o êxito da reforma de políticas.

Os elementos para uma boa análise do impacto social e da pobreza são:

1) **formular perguntas eficazes**

Identificação das reformas que serão objetos de análise e de fatores, como: a direção e o tamanho previsto da pobreza e dos impactos sociais; a eminência do tema na agenda política do governo; o calendário e o nível de urgência da política e reforma da base, e finalmente o nível de debate nacional ao redor da reforma.

2) **identificação dos interessados**

Identifica as pessoas, grupos e organizações afetados pela política, assim como os que poderiam eventualmente afetar a implementação da mesma. A identificação e desagregação dos interessados na primeira categoria é dizer aos beneficiários e aos que sofrem impactos adversos, que são um componente central na análise da pobreza e do impacto social de uma política. Podendo se desagregar pelo tipo do lugar, tamanho do lugar, origem étnico, sexo, localização, ocupação e demais características. Recursos secundários tais como a investigação da ciência social, os informes dos meios de comunicação e os documentos de defesa dos interesses podem ajudar a identificar grandes temas econômicos e políticos, e tensões sociais. É possível que devam realizar entrevistas com informantes - chave para analisar a expectativas dos interessados, cujo apoio é essencial para a implementação da reforma, inclusive os que se encontram em agências governamentais, como os grupos de interesse que podem influenciar na reforma.



A análise dos grupos interessados baseia-se no reconhecimento de que os resultados do processo decisório decorrem dos interesses político-econômicos e ideológicos dos principais participantes interessados numa determinada política. O objetivo da análise de interessados é identificar características dos mesmos, seus interesses, natureza e grau da influência que exercem sobre atuais ou futuras políticas, reformas ou intervenções. O alvo da análise institucional é descobrir as organizações e instituições formais e informais, que moldam o contexto no qual essas políticas, reformas, ou intervenções têm lugar.

Há três tipos principais de participantes interessados, embora a distinção possa não ser totalmente óbvia na realidade:

- a) interessados-chave - aqueles que podem influenciar significativamente uma intervenção ou são importantes para seu sucesso;
- b) interessados primários - aqueles indivíduos e grupos que, em última instância, são afetados por uma intervenção, seja como beneficiários (positivamente afetados) ou prejudicados (negativamente afetados);
- c) interessados secundários - todos os outros indivíduos ou grupos com algum envolvimento, interesse ou papel intermediário na atividade.

Portanto, os interessados diferem em termos de níveis de interesse, motivações e níveis de poder e influência. Eles serão encontrados no governo, na sociedade civil e no setor privado. A análise de interessados no nível macro enfoca especialmente os interessados – chave, aqueles capazes de influenciar significativamente na elaboração, implementação e resultados das reformas políticas.

### 3) **compreender os canais de transmissão**

Algumas reformas políticas podem ter impactos diretos, que surgem diretamente das mudanças, influenciando as políticas que modificam a reforma e impactos indiretos graves, que resultam de uma reforma mediante canais que não se devem à ação ou influência de uma política. Identificá-los com antecedência é importante, pois os interessados

poderão sentir influências tanto negativas quanto positivas, mas em momentos diferentes.

Exemplos de Canais de Transmissão Relevantes para Reformas de Políticas específicas.

#### REFORMAS

1	Reforma macro-econômica e fiscal	Reforma de políticas monetárias – i.e., reformas que influenciam inflação e taxas de juro.
		Amplas reformas de políticas fiscais para tratar o déficit fiscal (tipicamente, o ajuste envolve redução de despesas e aumento de impostos).
2	Finanças públicas	Reforma das despesas, p.ex., mudanças nos níveis/na alocação de gastos setoriais.
		Políticas de renda – níveis, composição, melhorias na administração de impostos, recuperação de custos nos serviços públicos.
3	Reforma comercial e da taxa de câmbio	Reformas de barreiras tarifárias e não-tarifárias
		Reformas da taxa de câmbio
4	Reforma agrícola	Eliminação de preços administrados (i.e., faixas de preços, preços mínimos e máximos); fim de programas de estoques reguladores (usados para manter os preços).
		Mudanças em subsídios e impostos sobre as famílias.
		Eliminação de câmaras setoriais de comercialização.
5	Reforma agrária	Distribuição de terra aos sem-terra ou adoção de leis que regulem o direito de possuir, trocar ou herdar terra.
6	Reforma do setor financeiro	Liberalização financeira (taxas de juros, alocação de crédito, grau de regulamentação, propriedade de instituições financeiras).
7	Reforma do mercado de trabalho	Legislação sobre salário mínimo, segurança no emprego, liberalização do mercado de trabalho.
8	Reforma dos serviços básicos	Reestruturação das empresas estatais de serviços; aumento da participação privada nessas empresas até atingir a plena privatização.
9	Reforma do serviço público	Reforma gerencial, reestruturação dos quadros de funções e salários.
10	Descentralização	Descentralização fiscal, desconcentração da autoridade.
11	Redes de segurança social	Transferências em dinheiro/em espécie direcionada para categorias específicas (AIDS, órfãos, deficientes, idosos), mudança nos arranjos de financiamento.
12	Reforma previdenciária	Mudanças em esquemas de financiamento, taxas de contribuição, idade de aposentadoria, concessões de aposentadoria, inclusive introdução de planos privados e esquemas não-contributivos de aposentadoria.

#### 4) avaliação das instituições

As instituições medeiam à transmissão de certos impactos de políticas nas pessoas. Em outro momento, essas instituições, são objetos de muitos tipos de reformas de políticas, como a privatização, a reforma dos serviços civis e a descentralização. A implementação de muitas mudanças de políticas depende de organizações particulares, como os incentivos, o rendimento e capacidade dessas

organizações, pois serão de suma importância para a implementação efetiva da política e, portanto para seu impacto. E finalmente as conhecidas barreiras que enfrentam os pobres, é possível que as finalidades da reformas específica e a instituição podem comemorar novos custos de transação radicados na assimetria de informação e na racionalidade limitada que afetam o comportamento do mercado ao acesso a serviços públicos.

a) Análise de redes

A análise de redes é uma ferramenta para se pensar estrategicamente sobre a força e a natureza das conexões institucionais existentes no cenário político. É um método visual de mapear e medir as relações e interações entre um conjunto de atores/entidades (pessoas, grupos, organizações, etc.) numa comunidade, setor, indústria, etc. Está centrada na estrutura de relações entre atores/entidades, em vez de atributos de cada um.

A ferramenta permite uma compreensão da estrutura organizacional e funcional de sistemas, do comportamento organizacional, das relações inter organizacionais e do fluxo de informação, conhecimento e recursos. Essas são as relações que delimitam o processo decisório e as negociações a respeito da reforma de políticas.

Uma rede é formada de "nós" e "elos". Os nós numa rede podem ser pessoas, grupos ou organizações. Os elos são as relações ou fluxos entre os nós – tais como contatos sociais, informação e conhecimento, influência, dinheiro, associação a organizações, participação em eventos específicos, ou muitos outros aspectos das relações humanas.

Os atores (nós) não se comportam nem tomam decisões como indivíduos fora de um contexto social. Seus comportamentos, suas decisões e ações estão imersas em sistemas correntes de relações sociais. As intervenções para o desenvolvimento estão inseridas em redes sociais formais e informais constituídas de indivíduos e organizações, seu objetivo é produzir um efeito sobre as vidas de

pessoas, tanto das que se encontram dentro dessas redes, quanto das que são marginais a elas. Uma representação de rede de um programa de desenvolvimento permite uma visão imediata de quem está sendo influenciado por quem (direta e indiretamente), e a qualquer nível de complexidade requerido. Representações de redes são muito flexíveis e ajustáveis, podendo ir desde o desenvolvimento local até o mais global, e podem incluir estruturas tanto formal quanto informal.

b) Análise dos custos de transação - ACT

É uma ferramenta para análise da economia política centrada na distribuição desigual da informação, mais relevante para reformas do setor público ou de reformas de privatização. Podendo ajudar a identificar potenciais limitações nas fases de elaboração e implementação das reformas com base nos custos de transação.

Enquanto as ferramentas existentes de Avaliação Institucional e Mapeamento Organizacional concentram-se em como as relações de poder moldam a agenda política e a luta por recursos e influência, a ACT parte da premissa de que a incerteza e a informação encontram-se desigualmente distribuídas entre agentes/atores. A estrutura de incentivos subjacente a todos os processos de tomada de decisão (em empresas privadas, governos, ONGs, etc.) é determinada por essa distribuição de incerteza e informação. Assim, as relações de poder não são um dado constante nesta abordagem, mas são explicadas em termos dos custos de transação para se estabelecerem relações contratuais.

Algumas perguntas fundamentais para a ACT incluem:

- Problema contratante-agente, em que o contratante principal (frequentemente o governo) contrata o agente (uma empresa privada) para realizar uma tarefa específica (provisão de um serviço de utilidade pública), mas onde o acesso desigual à informação pode mudar a relação de poder existente e, assim, minar a reforma. O conhecimento especializado na prestação desse tipo de serviço, por exemplo, está na empresa privada, e o governo defronta-se com significativos custos

de transação quando tenta avaliar o trabalho feito pelo contratante privado; e

- Problema da seleção adversa, em que o ator (o governo) com informação inferior é forçado a dar o primeiro passo para estabelecer uma relação contratual. Empresas de seguros enfrentam custos de transação substanciais quando tentam definir prêmios para segurados individuais, devido ao desequilíbrio no acesso à informação: o segurado tem mais informação sobre ele mesmo que a companhia. No contexto de uma reforma, a seleção adversa pode ocorrer quando empresas privadas apresentam propostas para contratos a preços que não poderão ser sustentados.

**Os fortes vínculos desta abordagem com a economia institucional significam que as relações sociais são compreendidas no âmbito da *racionalidade limitada*, quando as pessoas agem racionalmente num ambiente imperfeito de informação assimétrica** (grifo nosso) Assim, embora a ACT seja uma ferramenta útil para identificar certos pontos problemáticos em relações contratuais antes da implementação da reforma, a ferramenta não pode funcionar isoladamente como uma análise de economia política. O peso dado à informação assimétrica, embora relevante, é excessivamente dominante para lidar efetivamente, por si só, com questões sociais tradicionais. Os custos de transação é fator importante para determinar relações de poder existentes, mas é apenas um fator dentre muitos.

##### **5) *recopilação de dados e de informações***

A identificação dos dados necessários será importante para o enfoque prévio dos temas relacionados com a política, os interessados e os prováveis canais de transmissão. A sugestão é que se realize através de quatro passos: elaborar um mapa com dados desejados para a PSIA; classificar os dados da análise desde o início; identificar as limitações dos dados para análise no início; e resolver as limitações dos dados atuais para que não imponham restrições no futuro.

#### 6) **Análise dos impactos**

Quatro fatores ditarão a seleção do enfoque e do instrumento que se utilizará para analisar a pobreza e as conseqüências de distribuição de uma reforma adotada; a importância dos impactos indiretos; a disponibilidade dos dados; o tempo e a disponibilidade da capacidade regional.

Nesse aspecto a análise social é a primeira etapa que combina o entendimento dos impactos diretos com a análise do comportamento, ou seja, como as pessoas provavelmente são afetadas pela reforma, ou ainda quem serão os mais vulneráveis diante de uma reforma em particular. Além disso, a análise de demanda e oferta, combinando elementos multidisciplinares de técnicas qualitativas e quantitativas, como também três métodos de avaliação: a do impacto social, a participativa da pobreza e o instrumento do capital social.

#### 7) **exame de medidas de melhora e compensação**

A análise ex ante do impacto social na pobreza indica que a reforma proposta tenha impactos adversos em curto prazo no nível de vida dos pobres e outros grupos.

#### 8) **avaliação dos riscos**

Depois de estabelecidos os parâmetros amplos de outras possíveis reformas, é importante considerar os riscos que existem de que algumas das suposições subjacentes não se realizem. A análise do risco trata do que pode falhar e evitar em uma reforma de políticas e ofereça o impacto social na pobreza previsto inicialmente. Como também pode ajudar os governos a antecipar, e evitar sérias conseqüências imprevistas. Os riscos podem ser classificados em quatro: riscos institucionais, de economia política, exógenos e outros riscos do país.

#### 9) **acompanhamento/Monitoramento e avaliação de impactos**

O desenvolvimento de um sistema de acompanhamento nacional da pobreza que seja conseqüente e reúna as bases de informação, dos indicadores, dos mecanismos de vinculação deste acompanhamento e a

tomada de decisão sobre políticas, entre outros. O acompanhamento implica no monitoramento do progresso dos processos e da implementação associados com uma intervenção. Isto é importante para assegurar que o alcance das metas acordadas e que a política segue o seu curso, ou seja, o que foi planejado. A avaliação analisa como e por que têm ocorrido as mudanças observadas os indicadores. A avaliação do impacto calcula na medida em que uma antiga intervenção tem contribuído nas mudanças dos resultados dos impactos para os indivíduos, grupos, lugares e instituições.

#### **10) fomento de debates sobre políticas e de retro alimentação na seleção de políticas**

Fomentar e servir-se das discussões públicas sobre políticas pode ser útil em diferentes momentos do processo da PSIA, por exemplo, para identificar os interessados e suas posições, para compreender os canais de transmissão, para validar a análise do impacto técnico, ou para demarcar a responsabilidade social. E principalmente, se assegurar das lições apreendidas na análise de impacto, no acompanhamento e na avaliação, da responsabilidade social e do debate público de políticas que realmente informam e/ou afetam a dita política.

Um dos principais objetivos da análise é de uma política que retro alimente o redesenho e o ajuste necessário, após o acompanhamento contínuo e lições apreendidas.

Há possibilidade de aplicar a metodologia do Banco Mundial no PETI cujos parâmetros, sujeitos e outras dimensões podem ser observados. A dificuldade está nos dados anteriores a implantação do programa, como também os dados atuais disponíveis das avaliações realizadas são subjetivos e qualitativos. Não se tem, por exemplo, um levantamento quanto à promoção social dessas famílias, ou se a escolaridade melhorou após a participação no programa. Embora com planejamento e estabelecimento de estratégias de levantamento de dados pode-se obter material para essa análise quantitativa, isso se houver interesse político para avaliação de um programa com essas características tão singulares (quadro 1).

PARÂMETROS	BANCO MUNDIAL	PETI
Objetivos	Enfoque analítico sistemático. Análise da sustentabilidade e os riscos associados as políticas implementadas.	Retirar todas as crianças/adolescentes, na faixa etária de até 16 anos incompletos que estejam em situação de trabalho precoce, oriundas de famílias com até ½ salário mínimo completo.
Avaliação	Macroeconomia levando-se em conta as dimensões e mudanças nas condições de políticas estruturais e setoriais. Indicadores de Desenvolvimento Humano e Desenvolvimento Social.	Avaliações realizadas de forma específica, focalizada em objetivos imediatistas e com utilização de várias categorizações, com exceção da avaliação realizada pela TCU.
Sujeitos	Concentração nos mais pobres e vulneráveis, que pode ser por classe, sexo, origem étnica, idade, localização geográfica, renda, etc.	Atualmente os sujeitos investigados ou utilizados para se obter informação, foram às crianças/adolescentes do programa, suas famílias, monitores, professores, diretores, técnicos da assistência social.
Dimensões	Estratégias de bem estar para redução da pobreza: como melhorias e/ou implementação de alterações nas políticas de saúde, educação, saneamento básico(água, luz esgoto) e infra-estrutura, melhora institucionais(descentralização), reformas estruturais(comercial, privatização, financeiro e agrícola).	Utilizado apenas os indicadores secundários da educação e saúde, ou IDH. Questões como saneamento básico, infra-estrutura, reformas institucionais e estruturais, ainda não foram incorporadas, talvez pela dificuldade de se mapear esses dados e/ou de se ter informações que realmente dizem respeito àquela população ou que exista uma série histórica que seja possível sua utilização.
Impacto sobre	Emprego, preços(produção, consumo, salários); acesso a bens e serviços; ativos: físico(casa), natural(terra, água); humano(educação, habilidades) financeiro e social(informação e acesso a redes sociais disponíveis); transferências e impostos.	Também essa informação apesar de poderem ser colhidas objetivamente, tem a dificuldade dos registros serem incipientes e colhidos em períodos alternados o que dificulta a sua tabulação, sendo possível fazer aferições apenas.
Limitações	Fechamento dos dados, análise, capacidade e com o tempo.	As avaliações do MDS, TCU e OIT foram realizadas em períodos de tempo muito próximos, o que é bom por um lado, pois uma confirmou a outro e os resultados dessas são muito semelhantes. Mas ruim por outro, pois não se estabeleceu um período de tempo em que realmente algumas ações no programa podiam ser alteradas com o passar do tempo, como por exemplo, as indicações de capacitação para monitores, que após a realização pudesse ter sofrido alguma mudança de condução das atividades socioeducativas. Embora as avaliações/auditorias do TCU levaram em conta a necessidade do tempo, que foi de 3 anos, para acompanhar as alterações indicadas por ele, que foram incorporadas pelo Ministério. Outras que fugiam da alçada gerencial federal, que envolviam mais a gestão operacional e conteúdo, que cabe ao município, ficou apenas como "indicação" de difícil resolutividade. Mas, as avaliações foram necessárias para o fim pelo qual foi pensado, ou seja, de perceber as visões que os participantes têm do programa, levantamento de dados gerais, como número de participantes, perfil (idade, sexo, escolaridade, cor, renda, entre outros) como também observar que algumas diretrizes do programa não estavam sendo respeitadas, como desvio de público alvo (criança/adolescente) participando do programa sem estar em situação de trabalho precoce, e sim situação de pobreza e/ou vulnerabilidade; carga horária das ações socioeducativas, inferior ao previsto nas normas, ou seja, 4 horas diárias, entre outras. Todos esses levantamentos serviram para o MDS investir mais em capacitação, qualificação do Cadastro Único, além de integrá-lo ao PBF para universalizar o atendimento, otimizando os recursos.

QUADRO 1 - METODOLOGIA DO BANCO MUNDIAL APLICADA AO PETI



## 6.3 COMPARAÇÃO METODOLOGIAS

### 6.3.1 Banco Mundial

O Banco Mundial para entender e conceder financiamentos/recursos sugere a realização, quando não as realiza, de avaliações para conhecer e entender o funcionamento dos países. Para isso existe uma compreensão crescente entre as agências doadoras internacionais e os parceiros no governo e na sociedade civil de que a reforma de políticas deve basear-se numa melhor compreensão dos contextos do país e da reforma.

Compreender melhor o contexto do país significa investigar a composição – herdada e em transformação – de variáveis políticas, econômicas e sociais que influenciam as agendas políticas e as respectivas mudanças. Os doadores, em particular, reconhecem atualmente que:

- Embora as experiências e 'lições de história' de outros países nas áreas de desenvolvimento e redução da pobreza possam fornecer *insights* e ensinamentos para o desenvolvimento internacional atual, essas duas áreas podem ser vistas e compreendidas através da situação atual particular em que se encontra determinado país.
- Os governos de muitos países continuam não-responsivos às necessidades dos pobres e não mostram interesse em alcançar metas, tais como as Metas de Desenvolvimento do Milênio. Conceitos como 'falta de vontade política', freqüentemente usada para descrever essas situações, são inadequados porque, embora identifiquem um problema, deixam de explicar a razão desses fracassos e não facilitam a identificação de soluções viáveis.
- A condicionalidade, associada à assistência ao desenvolvimento e destinada a mudar o comportamento dos governos recebedores, é um

instrumento grosseiro; e a eficácia da ajuda aumenta quando a ajuda apóia esforços nacionais, tomando como ponto de partida a situação local, e não políticas pré-concebidas. Isso significa dar maior atenção à análise do contexto do país e às maneiras como ele está mudando.

A Análise Social do País faz uso de bases de dados comparativos existentes, tais como as Estatísticas de Desenvolvimento Social do Banco. Elas contêm 50 macros indicadores indiretos de desenvolvimento social, designados como Indicadores de Desenvolvimento Social e distribuídos em quatro dimensões, a fim de identificar e monitorar:

- i) o contexto do país e as principais estruturas socioeconômicas com probabilidade de serem afetadas pela reforma.
- ii) a inclusão social, as regras formais e informais que limitam as capacidades dos 'desprovidos de poder' (*disempowered*) e desencorajam a participação de diversos indivíduos e grupos na implementação da reforma.
- iii) a coesão social - em que medida as sociedades têm disposição e capacidade para lidar com necessidades comuns, superar limitações, considerar interesses diferentes e resolver diferenças com civilidade, de uma forma não-confrontacional.
- iv) a responsabilização social (*social accountability*) - instituições que sejam transparentes, responsivas e que atendam ao interesse público de uma forma eficaz, eficiente e justa.

Quando possível, a análise inclui comparações longitudinais e entre países, baseadas em dados disponíveis, a fim de permitir uma melhor compreensão das questões e dos processos nacionais que se enquadram nessas quatro dimensões.

A cobertura temática das PSIA do Banco Mundial inclui:

- i) pobreza e meios de subsistência entre famílias e grupos sociais;
- ii) governança, poder, eficiência e equidade do ambiente institucional quanto a diferentes grupos sociais; e

iii) riscos sociais, políticos e institucionais que afetam o desenvolvimento.

Cada componente abrange um conjunto de dimensões-padrão para a análise empírica. Dentro desse quadro de referência, são selecionadas questões específicas de cada país para uma análise aprofundada, conforme determinado por tendências sociais e políticas identificadas, e também pela assistência do Banco.

### 6.3.2 Tribunal de Contas da União - TCU

O TCU em 2005 realizou auditoria no PETI com o objetivo de detectar e disseminar as boas práticas, bem como identificar pontos nos qual o Programa apresentava oportunidades de melhoria, a fim de buscar soluções para os possíveis problemas.

O escopo dessa auditoria era de:

1. controle do repasse dos recursos;
2. qualidade das atividades oferecidas pela jornada escolar ampliada;
3. gestão do programa

As constatações do Relatório final da auditoria foram:

- a) o papel crucial que o PETI desempenha na diminuição do trabalho infantil – "conforme informações dos municípios pesquisados na época".
- b) diminuição da evasão escolar e contribuição para a melhoria do rendimento escolar das crianças (leitura e escrita);
- c) adequação do valor da bolsa, incentivando a retirada das crianças do trabalho e melhorando o nível de renda das famílias.

Oportunidade de Melhoria:

- critérios de seleção;
- metodologia de identificação das famílias;
- falta de regularidade no repasse de recursos;
- falta de adequação da relação entre o número de crianças e monitores da jornada ampliada;

- deficiência da atuação das comissões do trabalho infantil;
- dificuldade dos municípios mais pobres em executar o Programa.

A decisão do TCU foi de que o MDS adotasse as medidas indispensáveis ao acompanhamento da implementação das recomendações formuladas (que foram realizadas em 2003 e 2004).

Os sujeitos foram Gestores do SNAS e Gestores Estaduais – Entrevista (por amostragem), além de questionários via postal; como também Gestores municipais e estaduais e integrantes da comissão e CMAS – entrevista.

A metodologia foi coleta de dados através de questionários, enviados aos mesmos 967 municípios consultados em 2001, além de 8 municípios visitados para a entrevista, já detalhado anteriormente neste trabalho.

O TCU realizou acompanhamento da implementação das recomendações pelo MDS (SNAS), após a primeira auditoria realizada em março de 2002, nos períodos de março de 2003, setembro de 2003 e outubro de 2004.

TABELA 23 - COMPARAÇÃO DOS ANOS DE 2001 E 2004, DOS MUNICÍPIOS QUE DESENVOLVIAM O PETI COM OS MUNICÍPIOS QUE RESPONDERAM, PORCENTAGEM EM RELAÇÃO AO NÚMERO DE MUNICÍPIOS E CRIANÇAS E ADOLESCENTES PROPORCIONALMENTE ATENDIDOS

ANO	Nº MUNICÍPIOS QUE DESENVOLVIAM O PROGRAMA	NO. DE MUNICÍPIOS DE RESPONDERAM	%	CRIANÇAS/ADOLESC. ATENDIDOS
2001	967	671	65	750 mil
2004	2.788	671	24	930 mil

FONTE: Relatórios TCU (2002/2005).

Os critérios para a definição dos municípios a serem pesquisados, foram os mais antigos beneficiados pelo Programa e possuírem o maior número de crianças e adolescentes atendidos, caso da Bahia, Pernambuco e Mato Grosso do Sul. Já o Estado de Sergipe, por não apresentar, na época da auditoria, bom desempenho na execução do PETI.

Em 2001, ainda foram visitados o Paraná e o Maranhão, o que não ocorreu em 2005, pois o Estado do Paraná foi considerado exemplo de boa prática

e o Estado do Maranhão, não visitado pela dificuldade de deslocamento para os municípios visitados em 2001, mas foram consultados via postal e via telefone.

**Para o TCU trabalho infantil é o que diz a legislação, ou seja, aquele exercido por qualquer pessoa menor de 16 anos de idade.** É permitido o trabalho a partir dos 14 anos de idade, desde que na condição de aprendiz. Aos adolescentes de 16 a 18 anos está proibida a realização de trabalhos em atividades insalubres, perigosas ou penosas; de trabalhos que envolvam cargas pesadas e jornadas longas e, ainda, trabalhos em locais ou serviços que lhes prejudiquem o bom desenvolvimento psíquico, moral e social (Relatório TCU, 2005 p.12-13).

Um dos dados levantados pelo TCU é de que, segundo a pesquisa postal, em 13% dos municípios não há fiscalização alguma da execução do PETI e em 11% as crianças voltaram a trabalhar, mesmo as incluídas no programa.

### 6.3.3 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

O Ministério apresenta os dados e informações obtidas do documento "Análise Situacional do PETI", que registra o cenário da época (maio de 2004), como aspectos positivos e negativos, apontando estratégias que possam subsidiar a sua revisão e adequação às necessidades.

A metodologia foi através de elaboração e aplicação de um instrumento para coleta de dados e informações, constando de dois questionários, sendo um destinado às unidades federativas e outro aos governos municipais.

TABELA 24 - QUESTIONÁRIOS/FOMULÁRIOS ENVIADOS E RECEBIDOS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS QUE EXECUTAM O PETI, BRASIL.

ANO	ESTADOS	MUNICÍPIOS COM PETI	ESTADOS QUE RESPONDERAM	MUNICÍPIOS QUE RESPONDERAM	%
2004 - Análise	27	2.601	23	1.603	62
2005 - SAGI	27	2.788	27	2.011	72

FONTE: Análise Situacional do PETI (2004) e Levantamento famílias beneficiárias – SAGI-PETI (2005)

Considerando limites e desafios em termos metodológicos, além de estratégicos para a inclusão social e escolar de crianças e adolescentes envolvidos em situação de trabalho infantil, considera-se o PETI um programa inovador pela sua estruturação no atendimento, e ousado no sentido de articular políticas afins, educação e assistência social. Embora a afinidade, por atender o mesmo público alvo, mas difícil de articular e executar na prática, pois cada uma das políticas olha o indivíduo de forma e enfoque diferentes, portanto a percepção de quando, quanto e como trabalhar com esse cidadão é um desafio para ambas.

#### 6.3.4 OIT (IBRAD) e MDS

Das metodologias analisadas a mais completa e que poderia fornecer o maior número de dados, para se fazer a avaliação do programa é a da OIT. Mas como o próprio IBRAD coloca, existe a limitação quanto ao rigor estatístico, **sendo, portanto, exploratória e qualitativa**, além das ponderações quanto ao número restrito utilizado para a amostra.

As avaliações realizadas pelo Ministério, embora tenha se utilizado de dados secundários, para composição da análise, teve falha na estruturação do levantamento de dados, pois as articulações e mobilizações necessárias para uma coleta de dados mais próxima do real, não aconteceram. Correndo o risco de se possuir dados incompletos, incoerentes e irreais, nesse caso indica-se uma possibilidade muito presente. O que torna os dados levantados questionáveis. Essa constatação é relatado pelo próprio Ministério em suas considerações sobre o trabalho realizado.

A última avaliação (Levantamento de Beneficiários do PETI) apresentava um dificultador a mais, o período em que foi desencadeado o levantamento, no final de ano. Grande parte das prefeituras municipais estavam em recesso nesse período. Ainda pior, no início do ano seguinte novas gestões estariam tomando posse, o que tornou a busca por informações ainda mais improdutiva, na perspectiva de dados confiáveis e coerentes.

Outro ponto que deve ser abordado é o fato do órgão idealizador e implementador de políticas fazer a própria avaliação dessa política, o que deveria ser realizado por um órgão/entidade isento, assim poderia realmente indicar direções mais objetivas para a efetividade, eficácia e eficiência do Programa.

Quanto ao Tribunal de Contas da União, por ser um órgão fiscalizador, tem o papel de avaliar políticas, assim como as contas públicas. Mas como tal, tem o dever de indicar as normativas diretas quanto ao reordenamento de programas de governo. Após análise e avaliação dos dados disponíveis e levantados pelo próprio Tribunal, esbarra-se na implementação de projetos, programas, serviços e benefícios. Pois é importante ser totalmente isento, ou estar tão próximo desse processo executivo para sentir todas as necessidades do gestor local.

Todas as avaliações realizadas têm o mesmo problema, ou seja, de categorização, pois foram realizadas sem o necessário planejamento. Pode-se perceber isso observando apenas um dos aspectos das avaliações, os anos em que foram realizadas (duas em 2002, uma em 2003 e duas em 2005), demonstrando que vários órgãos/entidades despenderam tempo e recursos para o mesmo fim. Deixando marcas significativas, quanto à falta de efetividade no acompanhamento do programa por inúmeros problemas: de planejamento, de recursos insuficientes, de capacitações para os atores, ou de percepção das políticas públicas necessárias que deveriam vir antes de uma política transversal, como a política de assistência social. Esse último apontamento é essencial, pois se pensa no presente para atendimento da população que fica à mercê de outras políticas, utilizando-se de transferências de renda, que é irrisória e paliativa.

Enquanto o governo não olhar e enxergar a pessoa como cidadão, com direitos e deveres, e, portanto com necessidades amplas e complexas da ação do Estado, não se vislumbra solução definitiva. Para isso, o investimento mais urgente é em educação. E uma educação de qualidade, não somente universal, agregada a uma política de saúde com investimentos a altura em pesquisa e qualificação profissional. Permeando tudo isso uma política econômica, que contemple o investimento, a geração de trabalho, emprego e renda, sem priorizar o mercado

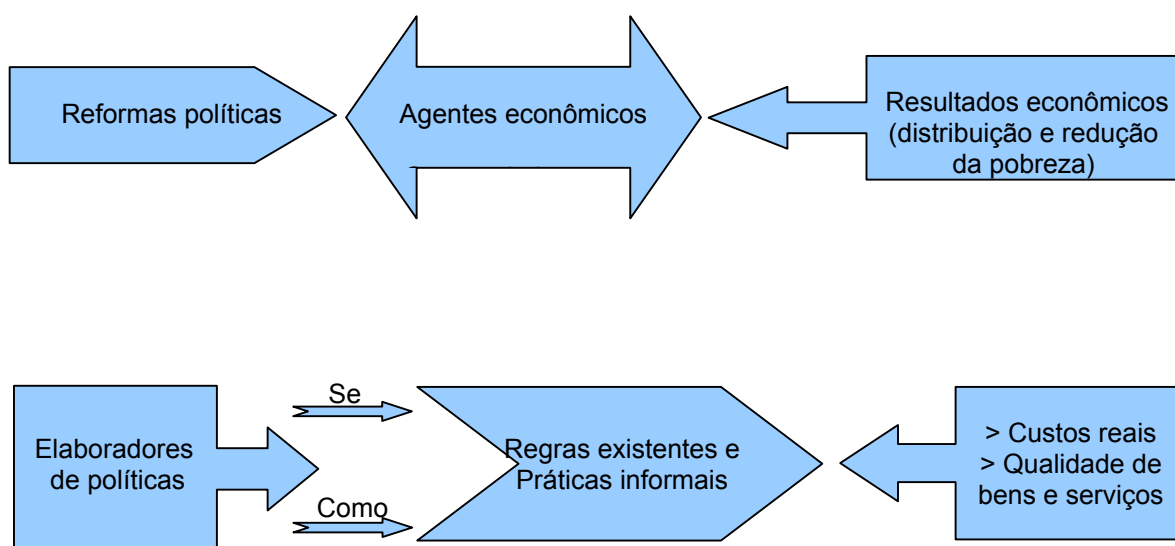
financeiro e concentração de riqueza. Realmente é difícil quebrar qualquer círculo vicioso, perpetuando a pobreza, e desqualificando cada vez mais as pessoas que vivem nesse país, mas é possível.

Todas as avaliações foram interessantes, por fazerem análises profundas do funcionamento do Programa, fazendo indicativos de redirecionamento, que foram acatadas no decorrer desses anos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS.

A sistemática de avaliação sugerida pelo Banco Mundial é muito mais abrangente, e envolve planejamento, mobilização/articulação, dimensiona todos os riscos com antecedência, para mudança estruturais e setoriais na condução da política.

A dimensão de análise envolve tanto melhoria no bem estar para a redução da pobreza, como na saúde, educação, saneamento, infra-estrutura. Além do impacto no índice de emprego/desemprego, na produção, consumo, salários e acesso a bens e serviços, bem como transferências e impostos.

Abaixo esquema do funcionamento da sistemática do Banco Mundial.



A análise para a avaliação perpassa questões de quais e como as alterações das políticas afetam os grupos mais vulneráveis, e/ou afetam diferentes grupos de diferentes formas.

É implementada em etapas, sendo:



1. análise anterior das suposições; identificação das reformas: a direção e o tamanho previsto da pobreza e dos impactos sociais; a eminência do tema na agenda política do governo; o calendário e o nível de urgência da política e reforma da base; e o nível de debate nacional ao redor da reforma;
2. identificação: sujeitos, grupos e organizações - afetados e que poderiam afetar a mudança na política; Desagregação dos interessados em categorias (tipo de lugar, tamanho do lugar, origem étnica, sexo, localização, ocupação e outras características); Recursos Secundários: investigação da ciência social, informes dos meios de comunicação, documentos de defesa de interesses – para ajudar a identificar grandes temas econômicos e políticos, além de tensões sociais.

Nas entrevistas com informantes - chave é muito importante:

1. compreender canais de transmissão;
2. avaliação das instituições;
3. recopilação de dados e de informações;
4. Análise dos impostos;
5. a importância dos impactos indiretos;
6. a disponibilidade dos dados.

Também tem o indicativo de se realizar a análise social que combina entendimento dos impactos diretos com a análise do comportamento (ex.: Como as pessoas são afetadas pela reforma; quem serão os mais vulneráveis). A análise demanda e oferta – instrumentos multidisciplinares, mediante a combinação de técnicas qualitativas e quantitativas.

Todo o processo deve ser cuidadosamente examinado quanto às medidas de melhora e compensação a serem atingidas no final, a avaliação dos riscos, o acompanhamento/monitoramento e avaliação de impactos, e finalmente o fomento de debates sobre políticas e de retro alimentação na seleção de políticas.

Esse engendramento de procedimentos, articulações, mobilizações, análise e avaliações na implementação da sistemática é um esforço de realizar um trabalho que possa surtir resultado a longo prazo, com relação a mudança de política. Conciliando interesses do elaborador de políticas, para um público que não tem nada de específico, pois tanto haverá alterações no bem estar diretos e indiretos, e dependendo do caso e ângulo que se observa, poderá ser positiva ou negativa, bom ou muito melhor (quadro 2).

REALIZADAS					PROPOSTAS	
Parâmetros	MDS (Análise-2003)	MDS (SAGI-2005)	TCU (2002)	TCU (2005)	OIT (2002)	Banco mundial
Objetivos	Realizar a análise situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, para identificarem dados quanto ao funcionamento do programa no Brasil.	Coletar um conjunto mínimo de informações a respeito dos beneficiários do PETI	Identificar em que medida o PETI tem contribuído para retirar as crianças e adolescentes das atividades laborais precoce, principalmente nas suas piores formas.	Detectar e disseminar boas praticas e identificar pontos nos quais o programa apresentava oportunidades de melhora.	Desenvolver uma sistemática que orientasse a modelagem de métodos de avaliação de ações de erradicação do trabalho infantil.	Enfocar análise sistemática, da sustentabilidade e os riscos associados às políticas implementadas.
Avaliação	Indicadores secundários; Pesquisa de Campo – questionários (2 -um para os Estados e outro para os municípios, subdivididos em 6, ou seja por ator social, sendo crianças, famílias, governo, sociedade civil, empresários e finalmente diretores e professores); Grupo focal.	Ferramenta SAGI-PETI informatizado Caráter censitário Instrumento pré-testado	Auditoria em 6 estados, definida pela quantidade de crianças e adolescentes atendidas e o tempo de inclusão no programa. Entrevistas Pesquisa postal - questionários para todos os municípios que desenvolviam o programa na época	Pesquisa postal - questionários Visitas de estudo - entrevistas	Quantitativos – dados primários e secundários Qualitativa – Conjunto de questionários (pesquisa de campo), Grupos focais, de forma modular e incremental.	Macroeconomia levando-se em conta as dimensões e mudanças nas condições de políticas estruturais e setoriais. Indicadores de Desenvolvimento Humano e Desenvolvimento Social.
Sujeitos/ Público alvo	Gestores estaduais e municipais.	Técnicos dos municípios que atuam no programa, como os Coordenadores.	Monitores e famílias beneficiárias.	Gestores estaduais e municipais Monitores Componentes das comissões municipais e conselhos de assistência a social.	Famílias e crianças beneficiárias Professores, diretores e monitores. Gestores do programa (estadual e municipal), técnicos da área educação e assistência social. Organizações não governamentais, empresas privadas e entidades.	Concentração nos mais pobres e vulneráveis, que pode ser por classe, sexo, origem étnica, idade, localização geográfica, renda, etc.
Dimensões	Relativa aos aspectos operacionais do programa (educação, jornada ampliada/ações socioeducativas e famílias)	Identificação de funcionamento, quantidade, perfil dos beneficiários, entre outros.	Identificar pontos relevantes do PETI que podem afetar o seu desempenho.	Controle do repasse de recursos Qualidade das atividades oferecidas pela jornada escolar ampliada Gestão do programa	Percepção dos vários atores (família, crianças/adolescentes, professores, etc.). Em relação ao funcionamento do programa (estrutura, gestão, financiamento).	Estratégias de bem estar para redução da pobreza: como melhorias e/ou implementação de alterações nas políticas de saúde, educação, saneamento básico (água, luz esgoto) e infraestrutura, melhora institucionais (descentralização), reformas estruturais (comercial, privatização, financeiro e agrícola).

REALIZADAS					PROPOSTAS	
Parâmetros	MDS (Análise-2003)	MDS (SAGI-2005)	TCU (2002)	TCU (2005)	OIT (2002)	Banco mundial
Impacto sobre	Conhecimento profundo da operacionalização, beneficiários (quantidade, renda, cor/raça, escolaridade, entre outras)	Conhecer como o programa estava funcionando e fazer indicativos de redirecionamento.	Se está atingindo seu principal objetivo de erradicar o trabalho infantil.	Avaliar se apontamentos realizados na 1a. Fase foram incorporados pelos órgãos responsáveis e o que alterou na gestão e método do programa.	Condições de vida das crianças e suas famílias; A percepção de trabalho infantil; As condições sociais dos municípios (base indicadores sociais selecionados); Sustentabilidade do impacto; Focalização	Emprego, preços(produção, consumo, salários); acesso a bens e serviços; ativos: físico(casa), natural(terra, água); humano(educação, habilidades) financeiro e social(informação e acesso a redes sociais disponíveis); transferências e impostos.
Limitações	3 meses para coleta de dados Atraso e não recebimento do instrumento pelos sujeitos da pesquisa O tempo para o preenchimento e devolução não foi suficiente Informantes/sujeito não articulado e mobilizado para responderem à pesquisa Receio dos informantes, principalmente os técnicos do governo municipal em expor o município. Desconhecimento quanto as informações a serem prestadas Não realização de teste piloto Tanto em 2000 quanto em 2003 utilizou-se de categorizações diferentes o que dificulta comparações	Instrumento desencadeado sem mobilização e articulação adequada, ou seja, muito pouco tempo para informantes conhecer e responder ao questionário. Além de não capacitação/orientação dos informantes, período de coleta de dados com gestão municipal nova, portanto sem conhecimento do funcionamento real do programa.	Visão de órgão controlador.	Visão de órgão de controle.	Sem ou pouco rigor estatístico Exploratório e qualitativo	Fechamento dos dados, análise, capacidade e com o tempo necessário para as indicações e correções de fluxo. Processo com começo, meio e fim. Planejamento antecipado e todas as hipóteses levantadas previamente. Adequações viáveis no início, durante e após a implantação.

QUADRO 2 - RESUMO DAS METODOLOGIAS ANALISADAS

## CONCLUSÃO

O PETI é um programa de transferência de renda, do governo federal que prioriza a retirada de crianças e adolescentes inseridos no trabalho e faz parte da Política Nacional da Assistência Social - PNAS. É executado há 11 anos no Brasil e há 7 no Paraná. Embora os recursos empregados sejam expressivos, para a população beneficiária e municípios não refletem, na realidade econômica atual, as necessidades de ambos, pois vem competindo com ganhos superiores das crianças no mercado informal. E ainda, para os municípios, a implementação de um programa com essas características exige estrutura e contrapartida aquém do estabelecido nos orçamentos municipais e priorização da criança e do adolescente previsto no ECA. Mas, para o governo federal essa problemática está à porta e quintais do governo municipal que deve participar mais ativamente no seu enfrentamento.

No combate ao trabalho infantil existem as pressões internacionais, compromisso assumido pelo governo brasileiro e a convivência com a problemática provoca repercussões negativas perante a comunidade mundial. Entretanto, o Programa enfrenta dificuldades de ruptura da questão cultural, arraigada na colonização brasileira em que o trabalho manual na agricultura familiar é compartilhado por todos os membros da família.

Procurou-se nesta dissertação analisar, através da metodologia do Banco Mundial, as avaliações realizadas no PETI pelo MDS, OIT e TCU. Concluiu-se que houve precariedade no planejamento para a implementação do programa, pois não ocorreu a previsão de avaliações para se detectar a médio e longo prazo seus impactos. Também não ocorreu diagnóstico atualizado e confiável para levantamento de demanda. Os dados oficiais, como os do Censo IBGE são desatualizados e os do Ministério do Trabalho e Emprego, são por amostra das fiscalizações que não ocorre em todas as regiões e também não têm uma regularidade. A falta de precisão dos dados e a identificação às vezes equivocada

do problema fazem incorrer em erros banais, seqüentes e repetitivos, sendo que as iniciativas paliativas atacam somente as conseqüências.

O avanço nesse aspecto foi os dados apresentados no Mapa do Trabalho – Infante Juvenil no Paraná, elaborado pelo IPARDES, por solicitação da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, através do Fórum Estadual para Erradicação do Trabalho Infantil, com recursos do Fundos Estadual da Infância e Adolescência. Que trouxe dados sistematizados sobre a situação do trabalho infantil no Paraná, utilizando como base o censo IBGE 2000, antes só tínhamos acesso aos dados nacionais. Em 2.010 pode-se realizar análises comparativas das conquistas e retrocessos no Estado.

A Política Nacional da Assistência Social apresentou uma evolução nos últimos 4 anos, alterando a lógica de implantação, implementação e identificação das necessidades da população. A transversalidade e articulação com as demais políticas sociais, a priorização familiar, a atuação em rede e a territorialização, fizeram com que ela avançasse no atendimento das necessidades das pessoas desfavorecidas.

O reordenamento da Política Nacional da Assistência Social (PNAS) iniciou em 2003 com a implantação do SUAS (Sistema Único da Assistência), normatizada pela NOB (Norma Operacional Básica). Implementou os instrumentos de gestão: Plano (o planejamento municipal), Conselhos (órgãos que estabelecem diretrizes, fiscaliza e controla a execução e aplicação de recursos) e Fundo Municipal da Assistência Social, com recursos específicos para a área social. A implantação de um sistema informatizado – SUAS-WEB, faz todo o acompanhamento dos programas, projetos, benefícios e serviços, disponibilizado a todos os municípios brasileiros, através dos planos de ação e demonstrativos sintéticos anuais (prestação de contas), que agilizam tanto o repasse de recursos quanto o acompanhamento. Dentro da rede SUAS do MDS há aplicativos de consulta, georeferenciamento, entre outros, para informação e acompanhamento, com vistas à transparência pública dos recursos disponibilizados aos municípios.

A autonomia que os municípios obtiveram pós-Constituição, trouxe-lhes muitas responsabilidades. Isto leva a análise e aprofundamento com relação à gestão pública. Os municípios não estavam, e, muitos ainda não estão preparados e habilitados para tal. Esse processo de descoberta ou conhecimento, de erros e acertos é uma aprendizagem, uma conquista. Portanto, há necessidade de tempo para a assimilação dessa nova lógica de funcionamento da PNAS, que se torna mais difícil em razão da rotatividade existente dos gestores municipais e sua equipe, em razão da estruturação política do país.

Nesse contexto, a PNAS também se qualificou. Com a exigência para ampliação, implantação e implementação de serviços, programas, projetos e benefícios. O governo municipal tem que se comprometer com a habilitação em gestão inicial, básica ou plena – dependendo do porte populacional e serviço necessário. Tais regras forçam o gestor a estruturar-se para usar esse aporte financeiro, pois somente com a apresentação de todos os requisitos e estar dentro dos critérios exigidos, poderá concorrer aos recursos disponibilizados pelo governo federal e/ou estadual.

Mas, esse reordenamento da PNAS ainda está sendo implementado. Mudanças de planejamento, gestão, enfoque e priorização baseada em diagnósticos confiáveis levam tempo para se sedimentarem. Nesse aspecto o Cadastro Único representa uma importante ferramenta no diagnóstico da realidade das famílias pobres e a constatação e localização do problema. Há necessidade também, de validar e referendar os programas, projetos, benefícios e serviços atuais, através de acompanhamento, monitoramento e avaliação, realizados tanto pelo gestor estadual, quanto pelos Conselhos Municipais. O próprio governo federal, por meio de visitas técnicas em ações pontuais por técnicos do Ministério, ou do Tribunal de Contas da União e Corregedoria Geral da União também realizam acompanhamento das ações e controle das prestações de contas.

A metodologia sugerida pela OIT (Sistemática para Modelagem de Avaliações de Impacto de Ações para a Erradicação do trabalho Infantil – OIT, 2002, p.31), contempla vários aspectos do Banco Mundial, pois leva em conta a análise em relação aos impactos nas condições de vida das crianças e suas famílias. Inicia uma discussão sobre o formato ideal que se deve ter uma avaliação, subsidiando alterações e/ou reformulações para correção de fluxo para se atingir o objetivo de erradicar o trabalho infantil. Indica a possibilidade de avaliar sim programas sociais, com metodologia própria e em condições de obter informações úteis para o aprimoramento do Programa. Sugere também, indicadores elaborados com base nos questionários aplicados e em bases de dados secundários existentes e disponíveis, a exemplo, das informações e os dados extraídos do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal e das informações internas de projetos/programas por meio dos seus sistemas de monitoramento, que hoje infelizmente é incipiente.

Os indicadores para a avaliação dos impactos do programa são baseados na percepção que os grupos têm do problema do trabalho infantil e dos resultados alcançados. Podem ser elaborados tendo por base os questionários aplicados junto aos vários grupos de atores sociais contemplados na metodologia. Obviamente é importante e interessante, mas captar a percepção é extremamente difícil, subjetiva e estatisticamente questionável.

As avaliações realizadas no programa pelo MDS, OIT e TCU, em 2002, 2004 e 2005, se complementam em alguns aspectos e na maioria se sobrepõem, reforçando uma ou na outra quanto ao aspecto positivo ou negativo identificado. Contribuíram no aprimoramento da gestão do programa, com indicativos pontuais que foram incorporados pelo Ministério. Serviram para a qualificação e transparência do serviço, como por exemplo, o cadastro e o benefício para as famílias baseados no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal. Trazem critérios objetivos para a participação no programa, assim como a agilidade no repasse de recursos, além da universalização do benefício com a integração ao programa Bolsa Família.



Conclui-se, ainda, a necessidade de um planejamento, diagnóstico, conhecimento de todas as dimensões envolvidas (institucional, público alvo, políticas, rede, território, entre outras) para implantação, implementação, e acompanhamento, monitoramento e avaliação de efetividade, eficiência e eficácia dos programas sociais e a utilização dos recursos públicos para o fim a que realmente se destinam, enfocando principalmente a capacidade de "gestão" (saber gastar, gastar bem, naquilo que realmente for necessário) é a meta de aprendizagem e objetivo a ser atingido.

Quanto à metodologia da OIT, sugere-se a utilização como subsídio e/ou complemento à do Banco Mundial, pois essa última tem um caráter mais complexo e profundo de análise. A avaliação da OIT aborda aspectos qualitativos e capta a percepção dos beneficiários e atores (profissionais) do programa, que indica uma observação micro, interno ao programa, parte do particular e se completa com a geral, macro do Banco Mundial.

Atualmente os indicadores utilizados para análise e avaliação são os disponíveis, através de órgãos de pesquisa (IBGE, IPEA, IPARDES, etc.), como IDH, taxa e/ou porcentagem de famílias pobres, número de crianças ocupadas, entre outras tantas. Embora seja o único e o melhor ponto de partida, realmente não conseguem dimensionar a problemática. Isso só poderá ser confrontado na ocasião em que se utilizar de outros indicadores de outras políticas (como educação, saúde). Entretanto, a dificuldade é se os dados dessas políticas são do mesmo público alvo, já que essas políticas atendem o universo total da população e a assistência social faz o recorte de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo per capita. A oportunidade de se obter informações com mais precisão é através dos dados do Cadastro Único, sistema informatizado, que foi implantado em 2001, e vem no decorrer desses últimos 5 anos qualificando continuamente a entrada e atualização das informações, tornando sua base de dados confiáveis. Essa extração de dados permitirá análise e avaliação, possibilitando direcionamento de políticas públicas, bem como o conhecimento de um programa específico, como o PETI.

No documento resumo apresentado pelo IPARDES, o Paraná reduz a quantidade de crianças e adolescentes, de 10 a 17 anos, expostas ao trabalho precoce, de 333.758, em 2001, para 309.445, em 2005 (PNAD/IBGE-2001/2005), mas ainda ocupa a 6ª posição no conjunto dos estados da federação. Quanto aos setores econômicos, o agrossilvopastoril concentra o maior percentual desses trabalhadores (56%). No entanto, estão presentes em todas as atividades do setor, com destaque para o cultivo de milho, café, fumo, olericultura, mandioca e criação de bovinos.

O fato é que a redução do trabalho infantil, nesses últimos 4 anos, foi de apenas 24.313 crianças e adolescentes inseridos no trabalho, apesar dos esforços empreendidos através do Programa. Se continuarmos nesse ritmo a erradicação do trabalho infantil no Paraná levará mais 48 anos. Bem sabemos que as suas causas são muitas e que isoladamente o programa não conseguirá atingir o seu objetivo enquanto outras políticas públicas - como a educação, saúde, trabalho e emprego para geração de renda, entre outras, não se comprometerem com a problemática e se articularem com a política da assistência social. Será uma luta infrutífera.

Concorda-se com autores Marinho e Façanha (2001), que esse programa social não está atingindo seu objetivo principal, erradicar o trabalho infantil, também por problemas de identificação dos beneficiários, de indicadores utilizados, recursos insuficientes ou mal utilizados e avaliações realizadas sem o propósito de focar resultados. Todos esses fatores contribuem por tornar as ações isoladas e pulverizadas, fragilizando o seu procedimento. Existem indicadores apontados tanto pelo TCU, como OIT e próprio MDS, mas a aplicação, a coleta de dados e a realização têm complicadores, devido às causas do trabalho infantil e suas conseqüências. As causas estão impregnadas na situação socioeconômica. Quanto às conseqüências, a política da saúde deveria apontar subsídios contundentes. Entretanto, pouco tem atuado no acompanhamento e registro de dados e danos provocados à saúde. As avaliações devem ser utilizadas, através de variáveis, indicadores, medidas e modelos para apontar com consistência e permanentemente o atendimento efetivo do público alvo.

Enfim, o alcance da efetividade e eficiência só poderá ser atingido com programas integrados que atuem simultaneamente sobre os vários aspectos que incidem sobre a pobreza e exclusão social. Seus resultados serão pouco significativos se não garantirem o acesso da população pobre aos serviços públicos básicos, o incremento do ingresso familiar aos programas, projetos, benefícios e serviços sociais, emancipação, bem como a elevação do grau da participação política dos cidadãos.

## REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL (2003a). **The contribution of social protection to the millennium goals**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>.

BANCO MUNDIAL. **Guia del usuario para el análisis del impacto social y en la pobreza**. Brasília: Banco Mundial, 2003.

BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BOOZ, ALLEN & HAMILTON. **Métodos e técnicas de gestão da assistência social**: Aplicação da ferramenta KPI o acompanhamento das ações da SEAS. Brasília, Outubro, 2001

BOURDIEU, Pierre. **La Distinction**. Paris: Éditions Minuit, 1979.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Programa de erradicação do trabalho infantil (PETI)**: manual de orientações. BRASÍLIA: MPAS, maio de 2002.

BRASIL. Ministério da Saúde/Secretaria de Atenção à Saúde/Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Trabalho infantil**: diretrizes para atenção integral à saúde de crianças e adolescentes economicamente ativos. Brasília: MS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social de Combate à Fome. **Análise situacional do programa de erradicação do trabalho infantil**. Brasília: MDS/ÍNDICE, maio 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social de Combate à Fome. **Estado mundial de la infancia**. Brasília: MDS/ÍNDICE, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil**. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Levantamento de beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil**. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalho Adolescente**. Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Proteção Integral para crianças e adolescentes fiscalização do trabalho saúde e aprendizagem. **Trabalho precoce, saúde e desenvolvimento mental; impacto das condições de vida na saúde de crianças e adolescentes**. Brasília, 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Avaliação do TCU sobre o programa de erradicação do trabalho infantil**. Brasília: TCU, 2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Avaliação do TCU sobre o programa de erradicação do trabalho infantil**. Brasília: TCU, 2005.

BROUSSEAU, R.; MONTALVÁN, G. (2002). **Monitoreo y evaluación de proyectos**. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponível em: <[www.iadb.org](http://www.iadb.org)>.

COHEN, E.; FRANCO, R. (1998). **Evaluación de proyectos sociales**. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES/ONU) y Centro Interamericano de Desarrollo Social (CIDES/OEA).

FORASTIERI, V. **Children at Work. Health and Safety Risks**. Internacional Labour Office. Geneva, 1997.

FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL. **Diretrizes para formulação de uma política nacional de combate ao trabalho infantil**. Brasília, 2000.

FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL. **Relatório oficina sobre metodologias de avaliação de programas de prevenção e erradicação do trabalho infantil**. Brasília, 2003. Mimeo.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: trabalho infantil 2001**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

IPARDES. **Mapa do trabalho infanto-juvenil no Paraná**. Governo do Estado, 2007.

IPEA. **Radar Social**. Rio de Janeiro, 2005.

IPEC (Programa Internacional para Eliminação do Trabalho infantil); ANDI (Agência de Notícias dos Direitos da Infância). **Piores formas de trabalho infantil - um guia para jornalistas**. Brasília: OIT, 2007.

IPEC/OIT. **Sistemática para modelagem de avaliações de impacto de ações para a erradicação do trabalho infantil**. Versão I, out. 2002.

JANNUZZI, P. de M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas, 2003.

JENSEN, Robert T. **Development of indicators on child labor: a report to the international program on the elimination of child labor at the international labor organization**. Mimeo, USA, 2000.

KASSOUF, A. L. (Coordenadora). **O Brasil e o trabalho infantil no início do século 21**. Brasília: OIT, 2004.

KASSOUF, A. L. **Aspectos sócio-econômicos do trabalho infantil no Brasil**. Brasília: Unesco, Ministério da Justiça, 2002.

KASSOUF, A. L. **O trabalho infantil no ramo agrícola brasileiro**. Brasília: OIT, 2004-1.

KASSOUF, Ana Lúcia. **Trabalho Infantil: escolaridade x emprego – economia**. Campinas: ANPEC, v.2, n.2, jul./dez. 2001.

KLIKSBERG, B. **Desigualdade na América Latina**. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2001.

MANKIW, N. G. **Introdução à economia: Princípios de micro e macroeconomia**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

MARCUS, R. e HARPER, C. **Mãos pequenas – As crianças no mundo do trabalho**. Save the children/UK/Programa da América do Sul, Recife, 1998.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação.** Texto para discussão n.787. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

NAVARRO, Hugo. **Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza.** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) - Área de Proyectos y programación de inversiones, Santiago do Chile, 2005.

OIT. **Boas práticas de combate ao trabalho infantil: os 10 anos do IPEC no Brasil.** Brasília, 2003.

OIT. Convenção n° 138. **Idade mínima para admissão em emprego,** 1976.

OIT. Convenção n° 182. **Proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação,** 1999.

OIT. **Módulos de auto-aprendizagem sobre saúde e segurança no trabalho infantil e juvenil.** Agrotóxico, trabalhos domésticos, farmácia e manipulação, lixo, corte de cana, sofrimento psíquico, rua, tráfico de drogas, exploração sexual e comercial. Brasília: OIT, 2006.

OIT. **Relatório e plano de trabalho do IPEC no Brasil.** A atuação do IPEC em alguns setores econômicos, como: calçados, construção civil e trabalho doméstico. Brasília: OIT, 1998.

OIT. Suplemento Brasil – Relatório Global – 2006 – **A eliminação do trabalho infantil: um objetivo ao nosso alcance.** Disponível em: <[www.oitbrasil.org.br](http://www.oitbrasil.org.br)>.

OIT/ IBRAD. **Desenvolvimento e experimentação de uma metodologia para apoiar avaliação de impacto de ações para a erradicação do trabalho infantil:** relatório das pesquisas de campo e relatório de validação. Brasília, set., 2002.

OLIVEIRA, O. **Trabalho proibido em locais e serviços prejudiciais ao desenvolvimento físico, psíquico, moral e social.** Brasília: OIT, 1993.

PATTON, M. (2002). **Qualitative research & evaluation methods.** 3 edition. SAGE.

PEREZ, A.; BENEDICTO, Nair. **A caminho da escola – 10 anos de luta pela erradicação do trabalho infantil no Brasil.** Instituto Souza Cruz, 2002.

REV. ADM. PÚBLICA, Rio de Janeiro, v.40, n.5, Sept./Oct. 2006. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo](http://www.scielo.br/scielo)>. Acesso em: 26 set. 2007.

SCHWARTZMAN, S. **Tendências do trabalho infantil no Brasil de 1992 e 2002.** Brasília: OIT, 2004.

SCHWARTZMAN, Simon. **Trabalho infantil no Brasil.** Brasília: OIT, 2001.

TRIPODI, Tony. **Análise da pesquisa social.** 2.ed. Rio de Janeiro: F. Alves, 1981.

UNIÃO EUROPEIA. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/documents/publications/conferencia\\_barcelona\\_2004\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/documents/publications/conferencia_barcelona_2004_pt.pdf)>. Acesso em: 23 fev. 2008.

WORLD BANK. **User's guide to poverty social impact analysis.** 2003.