

Avaliação do TCU sobre o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

331-053.2

B83a

2002

F000005

FARN



FARN

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**Secretaria de Fiscalização e Avaliação de
Programas de Governo - SEPROG**

Sumários Executivos

**Avaliação do TCU sobre o Programa de
Erradicação do Trabalho Infantil**

**Brasília
2002**

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo -
SEPROG

SAFS Quadra 4 lote 1 Anexo I sala 436

700420900 Brasília DF

Fone: (61) 316-7902

Correio eletrônico: seprog@tcu.gov.br

Secretária

Marília Zinn Salvucci

EDITORAÇÃO

Instituto Serzedello Corrêa

Salvatore Palumbo

Centro de Documentação

Evelise Quadrado de Moraes

Revisão

Marília de Moraes Vasconcelos Silva

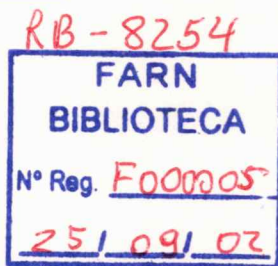
Layout e Editoração Eletrônica

Cristiano Ferreira Spohr

Gustavo Coelho de Souza

Foto

Cláudio Bezerra



Brasil. Tribunal de Contas da União.

Avaliação do TCU sobre o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2002.

20 p. (Sumários Executivos / TCU-SEPROG ; 3)

1. Trabalho infantil - erradicação I. Título II. Série

Catálogo na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa

FARN

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Ministros

Humberto Guimarães Souto, Presidente
Valmir Campelo, Vice-Presidente
Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça
Iram Saraiva
Adylson Motta
Walton Alencar Rodrigues
Guilherme Palmeira
Ubiratan Aguiar
Benjamin Zymler

Ministros-Substitutos

Lincoln Magalhães da Rocha
Augusto Sherman
Marcos Bemquerer

Ministério Público

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral
Jatir Batista da Cunha, Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Ubaldo Alves Caldas, Subprocurador-Geral
Maria Alzira Ferreira, Procuradora
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora

SUMÁRIO

Apresentação.....	7
O Que foi avaliado pelo TCU?.....	10
Por que foi avaliado?.....	10
Como se desenvolveu o trabalho?.....	11
Histórico do Programa.....	11

O que o TCU encontrou

Quanto à identificação dos focos de trabalho infantil e à inclusão das família no Programa.....	12
No que diz respeito à tempestividade no repasse de recursos para o pagamento da Bolsa Criança Cidadã.....	13
Aspectos qualitativos da Jornada Escolar Ampliada.....	14
Instrumentos de monitoramento e controle social do Programa.....	15

O que pode ser feito para melhorar o desempenho do PETI.....	16
---	-----------

APRESENTAÇÃO

Esta série de publicações contém as principais informações sobre o resultado das auditorias de programas sociais realizadas pelo TCU com o intuito de avaliar o desempenho do Governo Federal em áreas estratégicas para a sociedade brasileira. As atividades foram desenvolvidas no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica Brasil/Reino Unido, em vigor desde 1998.

Com este documento, pretende-se divulgar a atuação do TCU, informando ao público em geral, parlamentares, sociedade civil organizada e órgãos governamentais interessados, sobre o desenvolvimento dos programas auditados e suas principais características.

Neste número, são apresentadas informações sobre auditoria do TCU com intuito de avaliar o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS, do Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS.

Humberto Souto
Ministro-Presidente

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil PETI

O Tribunal de Contas da União realizou auditoria¹ com o intuito de avaliar em que medida o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI tem contribuído para retirar crianças e adolescentes de 7 a 14 anos, das atividades laborais precoces, principalmente nas suas piores formas, mediante a implementação das ações relativas à concessão da bolsa criança cidadã e de atendimento à criança e ao adolescente em jornada escolar ampliada.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, que tem por finalidade erradicar o trabalho infantil que envolve crianças e adolescentes de 7 a 14 anos, em atividades consideradas perigosas, insalubres, penosas ou degradantes, nas zonas urbana e rural, tendo como referência principal o núcleo familiar e, subsidiariamente, a escola e a comunidade. O público-alvo é constituído, prioritariamente, por aquelas famílias em situação de extrema pobreza e excluídas socialmente, cuja renda *per capita* seja de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, com filhos na faixa etária mencionada e que trabalham nas atividades citadas anteriormente.

Pelo princípio da gestão descentralizada, a responsabilidade pela execução do Programa está diluída nas três esferas de Governo, cabendo à Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, a competência pela sua coordenação, estabelecimento de normas e diretrizes e assessoramento técnico aos estados na implementação das ações.

¹ Apreciada em Sessão Plenária em 24/04/2002, Ministro-Relator Adylson Motta

O que foi avaliado pelo TCU?

Considerando que a erradicação do trabalho infantil está inserida na agenda de compromissos assumidos pelo Governo Federal no âmbito do Programa Avança Brasil e encontra-se em consonância com os preceitos constitucionais, 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 tempestividade no repasse dos recursos para o pagamento da Bolsa Criança Cidadã, os aspectos qualitativos da Jornada Escolar Ampliada e os instrumentos de controle social do programa.

Por que foi avaliado?

Considerando que os focos de trabalho infantil, de modo geral, têm ocorrência dentre a população mais carente, o PETI revelou-se um programa de forte impacto social. Assim, nota-se a conexão do PETI com os temas de redução da pobreza e das desigualdades regionais, já que o foco do Programa é a família mais vulnerável pelas condições de exclusão social, que, para manter suas necessidades básicas e complementar sua renda, dependem do trabalho de seus filhos. Por sua vez, a tarefa de retirar a criança e o adolescente do trabalho precoce, estimula seu regresso e permanência às salas de aula, reduzindo os índices de evasão escolar.

Como se desenvolveu o trabalho ?

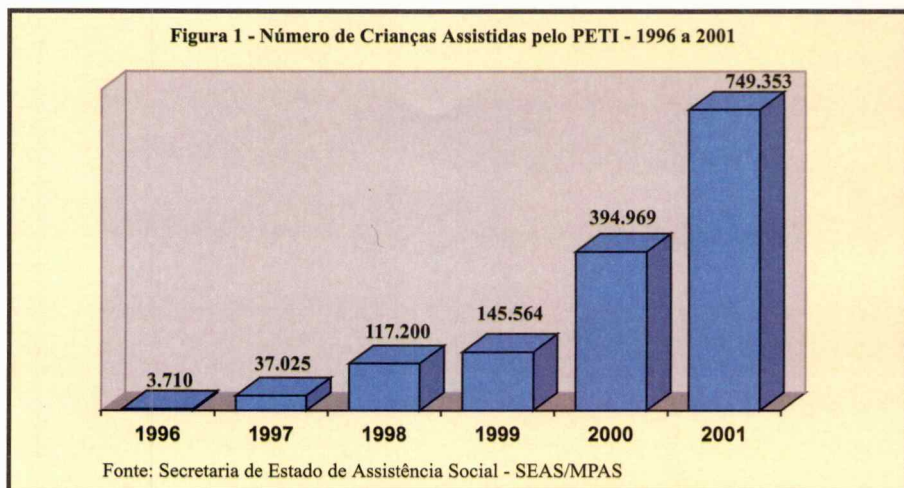
Os estudos de caso foram realizados nos estados da Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraná, Pernambuco e Sergipe. Esses estados foram escolhidos em função da quantidade de crianças atendidas e o tempo de inclusão no Programa. Os municípios visitados foram definidos por meio do uso de tabela de números aleatórios. Durante as visitas, foram feitas entrevistas com aproximadamente 100 pessoas, incluindo monitores e famílias beneficiárias.

Também foi realizada pesquisa postal, por meio de questionários encaminhados para todos os 967 municípios atendidos pelo Programa no exercício de 2000, bem como para os gestores estaduais e fóruns de erradicação do trabalho infantil.

Histórico do período

No Brasil, o PETI teve início em 1996, inserido na política de assistência social do Governo Federal, como uma experiência piloto implantada nas carvoarias do Estado do Mato Grosso do Sul, atendendo crianças que trabalhavam nos fornos de carvão e na colheita da erva-mate, abrangendo 14 municípios. No ano de 1997, foi implantado nos canaviais de Pernambuco e na região sisaleira da Bahia, iniciando o atendimento também aos Estados do Amazonas e Goiás. Em 1998 foi estendido para a região citrícola de Sergipe, para áreas de garimpo em Rondônia e canaviais no litoral fluminense do Rio de Janeiro. A partir de 1999, o Programa teve sua área de abrangência ampliada para diversas atividades nos demais Estados do País, bem como

expandido para novos municípios naqueles Estados já atendidos. A Figura 1 apresenta a evolução histórica do PETI em relação ao número de crianças assistidas.



O que o TCU encontrou ?

Quanto à identificação dos focos de trabalho infantil e à inclusão das famílias no Programa

A pesquisa demonstrou que não existem dados precisos sobre o total de crianças exercendo atividades laborais. Outro problema diagnosticado foi a inexistência de critérios uniformes entre os municípios para a inclusão de crianças no Programa, dificultando a identificação e seleção do público alvo. Existem, ainda, municípios que entendem que o Programa destina-se às famílias pobres, não o relacionando à condição de que as crianças estejam efetivamente trabalhando.

Detectou-se, ainda, a falta de equidade em razão da ausência de ações específicas para apoiar a execução do Programa nos municípios mais carentes.

No que diz respeito à tempestividade no repasse de recursos para o pagamento da Bolsa Criança Cidadã

Os recursos para o pagamento da Bolsa vêm sendo repassados mediante a transferência do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS para os Fundos de Assistência Social estaduais, municipais ou do Distrito Federal, desde que atendidos certos critérios de habilitação. O principal critério é a adimplência junto à União quanto às obrigações previdenciárias, comprovada pela Certidão Negativa de Débito - CND junto ao Instituto Nacional de Seguro Social - INSS.

Constatou-se que, em agosto de 2001, 53% dos municípios estavam impedidos de receber recursos devido à falta da referida certidão. O atraso ou suspensão temporária no envio dos recursos estava levando as famílias a retirar seus filhos da escola e levá-los novamente para o trabalho. A fim de resolver tal problema, a SEAS/MPAS publicou a Portaria nº 458/2001, que prevê o repasse dos recursos destinados à Bolsa Criança Cidadã diretamente às famílias, por meio de bancos oficiais ou agências dos correios, prática esta já usada em outros programas de governo, como o Bolsa Escola.

Em relação ao ensino regular, a concessão da Bolsa condiciona os pais a manter seus filhos na escola, o que contribuiu para a queda na taxa de evasão escolar. A pesquisa postal demonstrou que 92% dos municípios consideram satisfatório o impacto do PETI na redução da evasão escolar.

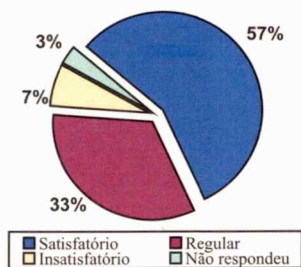
Aspectos qualitativos da Jornada Escolar Ampliada

A finalidade precípua da Jornada Escolar Ampliada é aumentar o tempo de permanência da criança e do adolescente na escola fomentando um segundo turno voltado para atividades culturais, lúdicas artísticas e esportivas, complementando o ensino regular, podendo ser realizada nas próprias unidades escolares municipais ou locais diversos. A execução dessa ação é de responsabilidade do Governo Municipal, cabendo à SEAS/MPAS repassar os recursos destinados à sua manutenção.

Com relação à capacitação dos monitores, verificou-se que o número de horas destinadas ao seu treinamento apresentava considerável variação entre os municípios. Face à proposta pedagógica que norteia a Jornada Ampliada e o papel social no qual está inserido o monitor, torna-se necessário um forte programa de capacitação desse agente. Quanto à relação entre o número de crianças por monitor, observou-se grande disparidade desse quociente entre os municípios.

Não obstante, os monitores entrevistados destacaram que as atividades ministradas estão contribuindo efetivamente para ampliar e fortalecer o universo de conhecimento e habilidade das crianças, provocando uma sensível melhoria no seu desempenho escolar, convívio social e auto-estima, além de uma alimentação mais adequada. Também são realizadas atividades de reforço escolar, que correspondem, em média, a duas horas da Jornada Ampliada, quando as crianças realizam tarefas ligadas ao ensino regular.

Gráfico 2 - Qualidade dos locais e das instalações para a execução das atividades da Jornada Ampliada



Nos casos em que a Jornada Ampliada não é desenvolvida nas escolas, mas em unidades alugadas ou cedidas, nem sempre o local é adequado para receber as crianças. O principal problema diagnosticado foi a falta de espaço para comportar as crianças, não havendo condições para a prática das atividades esportivas e recreativas.

Outra deficiência que se mostrou freqüente diz respeito à infraestrutura de alguns locais, o que é mais grave na área rural.

Nos exames *in loco*, constatou-se que a freqüência das crianças é considerada alta na Jornada Ampliada. Seu controle é realizado pelos monitores e repassado às secretarias municipais de assistência, a fim de garantir que as crianças estejam freqüentando tanto a Jornada Ampliada como o ensino regular. De acordo com a pesquisa postal, 95% dos municípios avaliaram como satisfatório o controle da freqüência dos alunos. Em todos os municípios visitados constatou-se que, na ocorrência de faltas às aulas, há uma investigação para que se apure o que está motivando a ausência da criança.

Instrumentos de monitoramento e controle social do Programa

As Comissões de Erradicação do Trabalho Infantil constituem o principal meio de controle social do Programa. De acordo com a pesquisa postal realizada, em 94% dos municípios, a Comissão foi criada e encontra-se em funcionamento. No entanto, durante os exames *in loco*, diagnosticou-se que cerca de 95% dos

pais e 75% dos monitores desconhecem a existência dessa instância.

Nesse enfoque, o Gestor ressaltou que a SEAS solicitará aos Estados que façam uma ampla divulgação das Comissões, ressaltando o seu papel, suas competências, seus membros e seu funcionamento. Outra providência será a inclusão de material específico a respeito das Comissões na campanha do PETI para 2002. Pretende-se, ainda, inserir uma proposta metodológica no Plano Nacional de Capacitação, voltado para as equipes técnicas e gerenciais do PETI, que busque o fomento dessas Comissões.

Quanto ao monitoramento e apuração dos resultados do PETI, a SEAS vem realizando encontros de âmbito regional e nacional, com a participação de gestores, coordenadores e parceiros, de forma a trocar experiências de boas práticas e avaliar o impacto do Programa nos estados. Também vêm sendo realizados estudos em conjunto com a Universidade de São Paulo-USP e a Fundação Getúlio Vargas - FGV, com a finalidade de desenvolver indicadores de desempenho para o Programa.

O que pode ser feito para melhorar o desempenho do PETI

Visando contribuir para a melhoria do desempenho operacional do PETI, o TCU recomendou à Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS, dentre outras medidas, que:

- **implemente ações no sentido de uniformizar, em âmbito nacional, os critérios para inclusão das famílias no programa;**
- **estabeleça e institua a relação ideal de alunos por monitor para**

a Jornada Escolar Ampliada, bem como uniformize a quantidade de horas de capacitação para monitores do PETI em nível nacional;

- busque o fortalecimento das campanhas de conscientização dos empregadores e pessoas que exploram a mão de obra infantil, não só no que diz respeito à legislação vigente e suas penalidades, mas também quanto à imagem da empresa e à integridade física das crianças;
- que agilize a operacionalização do repasse de recursos diretamente aos beneficiários, por meio de cartões magnéticos, a exemplo de experiências bem sucedidas realizadas em programas de governo de outras áreas, como o Bolsa Escola e o Bolsa Renda, conforme previsto na Portaria nº 458, de 04 de outubro de 2001;
- inclua no Manual Operacional do PETI parâmetros mínimos de qualidade para locais e instalações da Jornada Ampliada, considerando sempre as condições de infra-estrutura administrativa e peculiaridades locais de cada município, no sentido de possibilitar que cada centro disponha de banheiro, área para cozinha e preparação das refeições, água, luz, instalações e mobiliário adequados;
- priorização dos municípios mais pobres (menor IDH), que não possuam condições de manter um nível aceitável de qualidade na execução do Programa, direcionando-lhes mais recursos e apoio operacional.

O Tribunal de Contas da União fará o monitoramento da implementação das recomendações como forma de certificar-se de que os problemas levantados pela auditoria serão enfrentados de forma efetiva.

Para leitura completa do Relatório, Voto e Decisão nº 414/2002-TCU-Plenário,
acesse a página do TCU na Internet, no seguinte endereço:
www.tcu.gov.br/avaliacaodeprogramasdegoverno.

Avaliação do TCU sobre o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

Apoio:

