



Relatório de Auditoria de Natureza Operacional Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI

- **TC – 013.002/2001-0**
- **Unidade:** Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS
- **Responsável:** Wanda Engel - Secretária da SEAS
- **Gerente do Programa:** Milda Lourdes Pala Moraes
- **Vínculo:** Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS
- **Designação da equipe:** Portaria de Fiscalização ADFIS nº 23, de 7 de agosto de 2001
- **Objetivo da auditoria:** Avaliar em que medida o PETI tem contribuído para erradicar o trabalho infantil que envolve crianças e adolescentes de 7 a 14 anos, em atividades consideradas perigosas, insalubres, penosas ou degradantes e identificar os pontos relevantes do Programa que podem afetar a sua gestão, o seu desempenho, o controle dos recursos e a qualidade da Jornada Escolar Ampliada.
- **Período abrangido pela auditoria:** 1996 a 2000
- **Período de realização da auditoria:** 24/09/2001 a 05/10/2001
- **Equipe de auditoria:**

Analista	Matrícula	Lotação
Hiram Carvalho Leite (Coordenador)	3876-8	Seprog
Josianne de Menezes Lima Ferreira	3122-4	Secex/SP
Paulo Gomes Gonçalves	4553-5	Seprog
Robson da Silva Chagas	3494-0	Secex/RJ



SUMÁRIO

RESUMO.....	3
1. INTRODUÇÃO	5
ANTECEDENTES	5
VISÃO GERAL DO PROGRAMA	5
OBJETO DA AUDITORIA	7
JUSTIFICATIVA	7
METODOLOGIA.....	7
EQUIPE DE AUDITORIA	9
AGRADECIMENTOS	9
2. CAPÍTULO 1 – IDENTIFICAÇÃO E SELEÇÃO DO PÚBLICO ALVO	10
3. CAPÍTULO 2 - ATRATIVIDADE DO VALOR DA BOLSA CRIANÇA CIDADÃ.....	13
4. CAPÍTULO 3 - TEMPESTIVIDADE NO REPASSE DE RECURSOS.....	14
5. CAPÍTULO 4 - DISPONIBILIDADE DE MONITORES QUALIFICADOS E EM NÚMERO SUFICIENTE PARA ATENDIMENTO DAS CRIANÇAS NA JORNADA AMPLIADA.	17
6. CAPÍTULO 5 - CONTRIBUIÇÃO DA JORNADA AMPLIADA NA MELHORIA DO DESEMPENHO ESCOLAR DAS CRIANÇAS.....	20
7. CAPÍTULO 6 - CONVENIÊNCIA PARA AS CRIANÇAS EM RELAÇÃO AOS LOCAIS E AOS HORÁRIOS NOS QUAIS SE DESENVOLVEM AS ATIVIDADES DA JORNADA ESCOLAR AMPLIADA	23
8. CAPÍTULO 7 – MECANISMOS DE CONTROLE PARA ASSEGURAR QUE AS CRIANÇAS NÃO RETORNAM AO TRABALHO DURANTE SUA PARTICIPAÇÃO NO PROGRAMA E APÓS SUA EXCLUSÃO	28
9. CAPÍTULO 8 - MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA	31
10. CAPÍTULO 9 - ATUAÇÃO DAS COMISSÕES DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL NO ÂMBITO ESTADUAL E MUNICIPAL	32
11. CAPÍTULO 10 – EQUIDADE.....	33
12. CAPÍTULO 11 - EFETIVIDADE	35
13. CAPÍTULO 12 – INDICADORES DE DESEMPENHO	36
14. COMENTÁRIOS DO GESTOR	37
15. CONCLUSÃO.....	39
16. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	41
APÊNDICE I – TABELAS ESTATÍSTICAS	
APÊNDICE II – MAPA DE INDICADORES DE DESEMPENHO	
APÊNDICE III – RELATÓRIO FOTOGRÁFICO	



RESUMO

Antecedentes

O PETI teve início em 1996, inserido na política de assistência social, como uma experiência piloto implantada nas carvoarias do Estado do Mato Grosso do Sul, onde foram atendidas 1.500 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 nos Estados já atendidos.

No Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, o órgão responsável pelo Programa é a Secretaria de Estado e Assistência Social – SEAS.

Objetivo e escopo da auditoria

O objetivo desse trabalho é contribuir para melhorar o desempenho do Programa a partir da identificação e disseminação de boas práticas, bem como identificar pontos nos quais o Programa apresenta oportunidades de melhoria, a fim de que se possa buscar soluções para os possíveis problemas.

O Programa atende hoje um universo de 580.104 crianças. Como cerca de 70% delas (396.177) estão na Região Nordeste, a equipe procurou enfatizá-la. Os estados do Mato Grosso do Sul, Bahia e Pernambuco foram escolhidos por terem sido os primeiros a executar o Programa. Maranhão e Sergipe possuem grande população de crianças atendidas, sendo 58.217 no primeiro e 25.994 no segundo. O Estado do Paraná foi escolhido com a finalidade de buscar boas práticas e possíveis diferenciações na execução do Programa na Região Sul.

Foram visitados três municípios nos estados do Maranhão, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Paraná e Mato Grosso do Sul. Nos municípios foram inspecionados entre três e oito locais de execução da Jornada Ampliada. A escolha dos municípios foi baseada no estudo da professora de estatística da UNB, Édina Miazaki, que prestou serviço de consultoria na fase de planejamento desta Auditoria.

Estratégia Metodológica

A metodologia escolhida para a realização do trabalho foi o estudo de caso e a pesquisa, implementados, respectivamente, por meio de observação direta e questionários.

Com vistas a ter um amplo universo pesquisado foram enviados questionários para todos os gestores dos 967 municípios participantes do Programa no exercício de 2000, assim como para todos os gestores estaduais e fóruns estaduais. Durante as visitas, foram feitas entrevistas com aproximadamente 100 pessoas, incluindo monitores e beneficiários do Programa.



Limitações

Constituiu limitação ao trabalho o fato de que a execução do Programa é geograficamente dispersa. Como as distâncias a serem percorridas entre os municípios era grande e o tempo de execução limitou-se a duas semanas, foi necessário restringir a quantidade de visitas a três municípios por estado. A título de exemplificação, no Estado da Bahia foram percorridos 1.700 km em cinco dias.

Principais Constatações

Dentre aspectos positivos do PETI, destacam-se o seu papel crucial na diminuição do trabalho infantil, de acordo com 96% dos municípios pesquisados, mostrando sua efetividade e a importante contribuição para a diminuição da evasão escolar ao mesmo tempo que contribui para a melhoria do rendimento escolar das crianças, principalmente no tocante à leitura e escrita; também a adequação do valor da Bolsa, incentivando a retirada das crianças do trabalho e melhorando o nível de renda das famílias.

Dentre os pontos que apresentam oportunidade de melhorias, podemos citar os critérios de seleção e a metodologia de identificação das famílias, a tempestividade do repasse dos recursos, a quantidade de crianças por monitor, a atuação das comissões de erradicação do trabalho infantil e a dificuldade dos municípios mais pobres em executar o Programa.

Possíveis Benefícios Esperados

Com a implementação das recomendações espera-se conseguir a identificação e quantificação de todas as crianças que trabalham hoje no Brasil e sua inclusão no PETI; a melhoria da qualidade da Jornada Ampliada (locais de execução apropriados e monitores bem capacitados) beneficiando as crianças atendidas; a ampliação do nível de controle social exercido pelas comissões de erradicação do trabalho infantil; tempestividade no repasse dos recursos; e maior conscientização e participação da sociedade no Programa.



1. INTRODUÇÃO

ANTECEDENTES

1.1 A presente auditoria encontra-se prevista no Plano de Auditoria do TCU para o 2º semestre de 2001 (TC nº 000.250/2001-1, Decisão nº 466/2001 – Plenário, de 18/07/2001). Trata-se de atividade igualmente prevista no Projeto de Cooperação Técnica entre o TCU e o REINO UNIDO, firmado em 1998, cuja finalidade precípua é contribuir para a melhoria do desempenho de programas nas áreas de assistência social, saúde, educação e meio-ambiente e das instituições governamentais brasileiras, assim como para uma melhor aplicação dos recursos públicos, por meio da implementação de recomendações decorrentes das auditorias de natureza operacional conduzidas por este Tribunal.

1.2 Para atingir esse objetivo, é prevista a realização de uma série de atividades, com destaque para a condução de auditorias-piloto em áreas de atuação prioritária. No primeiro período do projeto, triênio 1998/2000, foram realizadas 18 auditorias nas áreas de saúde, educação e meio-ambiente. No período de extensão da fase I (maio/dezembro 2001) foram realizadas outras seis auditorias, entre as quais encontra-se a referente ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.

VISÃO GERAL DO PROGRAMA

1.3 O objeto da presente auditoria é 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 ½ salário mínimo, com filhos na faixa de 7 a 14 anos que trabalham nas atividades citadas anteriormente.

1.4 De acordo com a legislação brasileira, trabalho infantil é aquele exercido por qualquer pessoa menor de 16 anos de idade. No entanto, 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/ou jornadas longas; e, ainda, trabalhos em locais ou serviços que lhes prejudiquem o bom desenvolvimento psíquico, moral e social.

1.5 O PETI teve início em 1996, inserido na política de assistência social, como uma experiência piloto implantada nas carvoarias do Estado do Mato Grosso do Sul, onde foram atendidas 1.500 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 do 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 nos Estados já atendidos. Nos gráficos números 1 e 2 são apresentados dados que mostram a evolução histórica do PETI em relação ao número de crianças assistidas e municípios atendidos.



GRÁFICO 1

Evolução Histórica do PETI – Número de crianças assistidas (1996/2001)

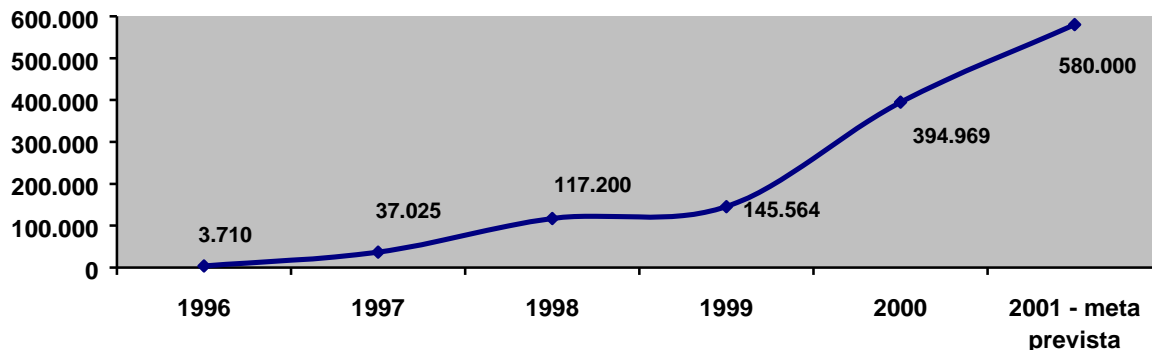
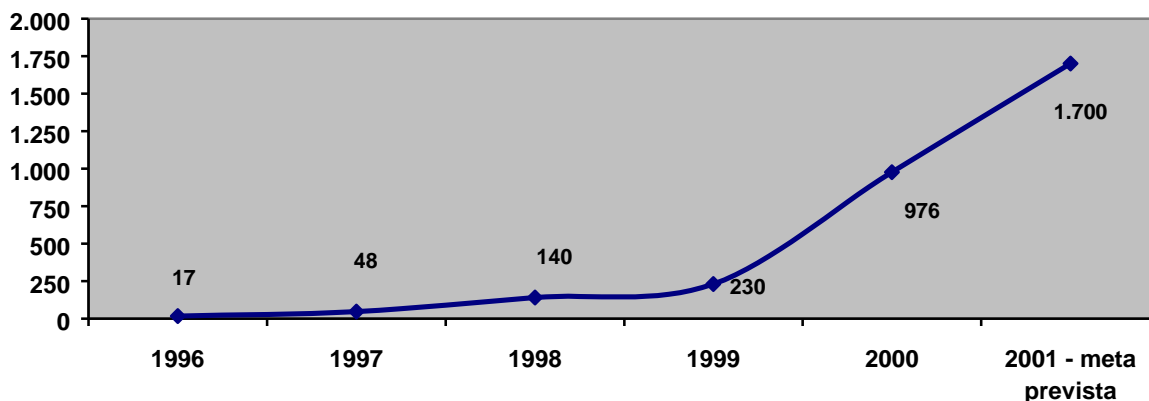


GRÁFICO 2

Evolução Histórica do PETI – Número de Municípios atendidos (1996/2001)



1.6 As Ações orçamentárias estruturadas para a implementação do PETI, afetas ao PPA 2000-2003, estão especificadas a seguir, sendo aquelas prioritárias destacadas em negrito, consoante critério definido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias:

- **Mapeamento dos focos de trabalho infantil por município;**
- Estudos e pesquisas sobre trabalho infantil;
- Promoção de eventos para sensibilização da sociedade sobre o trabalho infantil;
- Campanha para sensibilização da sociedade quanto ao trabalho infantil;
- Edição e distribuição de publicações institucionais sobre trabalho infantil;
- **Concessão de Bolsa Criança Cidadã;**
- **Atendimento a criança e ao adolescente em Jornada Escolar Ampliada;**
- **Fiscalização para erradicação do trabalho infantil;** e
- **Geração de Ocupações Produtivas para as famílias do PETI.**



OBJETO DA AUDITORIA

1.7 Dentre as ações prioritárias desenvolvidas no âmbito do PETI, destacam-se a concessão da Bolsa Criança Cidadã, a Jornada Escolar Ampliada e Geração de Ocupações Produtivas. Dessa forma, o escopo do trabalho foi delimitado pelos seguintes pontos críticos do Programa: o controle dos recursos, a qualidade das atividades oferecidas pela Jornada Escolar Ampliada e a gestão do programa.

JUSTIFICATIVA

1.8 A erradicação do trabalho infantil, prevista na Convenção n.º 182 da OIT, está inserida na agenda de compromissos assumidos pelo Governo Federal no âmbito do Programa Avança Brasil, e constante do Plano Plurianual - PPA para o quadriênio 2000-2003, tendo em vista que a atividade laboral precoce, precipuamente nas suas piores formas, compromete de maneira significativa o desenvolvimento educacional e lúdico das crianças e adolescentes. O problema está associado, embora não esteja restrito, à pobreza, à desigualdade e à exclusão social existentes no Brasil.

1.9 Considerando que existem focos de trabalho infantil em todas as Regiões do país, o PETI tem se revelado de forte impacto social e repercussão internacional. Assim, esta auditoria reveste-se de grande relevância, consubstanciando-se em forma de ação preventiva para a correção de possíveis distorções existentes, especialmente quanto à equidade, eficiência e eficácia dos resultados do Programa.

METODOLOGIA

1.10 O objetivo dessa Auditoria é identificar os pontos relevantes do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil que podem afetar o seu desempenho, no que diz respeito ao controle dos recursos, à qualidade das atividades oferecidas pela Jornada Escolar Ampliada e à gestão do programa com as respectivas responsabilidades institucionais.

1.11 As estratégias metodológicas adotadas para o trabalho foram o estudo de caso e pesquisa.

1.12 O estudo de caso foi realizado nos estados do Maranhão, Bahia, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Paraná, tendo sido visitados três municípios em cada um. Os estados foram escolhidos em função da quantidade de crianças atendidas, enquanto os municípios, com o uso de tabela de número aleatórios. Foram realizadas entrevistas com os professores/monitores da Jornada Ampliada e com os beneficiários do Programa.

1.13 A pesquisa foi realizada mediante o encaminhamento de questionários para todos os 967 (novecentos e sessenta e sete) municípios atendidos pelo Programa no exercício de 2000, bem como para os gestores e fóruns de erradicação do trabalho infantil em todos os estados.

1.14 A Amostra de Auditoria utilizada para a tabulação das informações foi extraída com base no quantitativo de questionários recebidos pela equipe até o dia 14/12/2001, com um número total de 587, o que representa 60% do universo pesquisado (tabela 1).



TABELA 1
Amostra da Auditoria – Pesquisa Postal (Gestores Municipais entrevistados)

REGIÃO / ESTADOS	Nº de Municípios no PETI ^{*(1)}						Amostra da Auditoria ^{*(2)}	
	1996	1997	1998	1999	2000	2001 Meta	Question. Respond.	% (base 2000)
REGIÃO NORTE	0	0	1	16	147	278	87	59%
Acre	-	-	-	-	6	24	0	0%
Amapá	-	-	-	-	10	14	0	0%
Amazonas	-	-	-	-	11	40	7	64%
Pará	-	-	-	15	50	88	19	38%
Rondônia	-	-	1	1	23	33	27	117%
Roraima	-	-	-	-	11	17	6	55%
Tocantins	-	-	-	-	36	62	28	78%
REGIÃO NORDESTE	3	18	81	151	519	956	263	51%
Alagoas	-	-	-	7	53	87	0	0%
Bahia	-	5	17	23	47	69	42	89%
Ceará	-	-	-	-	20	72	7	35%
Maranhão	-	-	-	13	57	156	0	0%
Paraíba	-	-	-	4	36	47	13	36%
Pernambuco	3	13	50	66	105	165	87	83%
Piauí	-	-	-	-	62	137	9	15%
Rio Grande do Norte	-	-	-	19	74	139	58	78%
Sergipe	-	-	14	19	65	84	47	72%
REGIÃO CENTRO-OESTE	14	30	49	48	152	204	114	75%
Distrito Federal	-	-	-	-	1	1	13 ^{*(3)}	100%
Goiás	-	-	-	-	57	78	42	74%
Mato Grosso	-	-	-	-	17	26	16	94%
Mato Grosso do Sul	14	30	49	48	65	99	43	66%
REGIÃO SUDESTE	0	0	9	9	89	181	68	76%
Espírito Santo	-	-	-	1	27	31	24	89%
Minas Gerais	-	-	-	-	35	70	35	100%
Rio de Janeiro	-	-	8	8	16	36	0	0%
São Paulo	-	-	1	-	11	44	9	82%
REGIÃO SUL	0	0	0	6	72	104	55	76%
Paraná	-	-	-	-	37	51	29	78%
Santa Catarina	-	-	-	6	26	36	19	73%
Rio Grande do Sul	-	-	-	-	9	17	7	78%
TOTAL BRASIL	17	48	140	230	967	1.723	587	60%

*** Observações:**

(1) Fonte: Gerência do PETI - SEAS/MPAS

(2) Questionários aplicados aos Gestores Municipais do PETI nos meses de setembro/outubro de 2001. A amostra do número de gestores entrevistados teve como base o número de municípios atendidos em 2000.

(3) No caso do Distrito Federal foram consideradas na análise 13 Regiões Administrativas que responderam aos questionários.



1.15 De acordo com a professora de estatística aposentada da UNB, Édina Miazaki, a elevada taxa de resposta permite a extrapolação do resultado da análise dos dados para todo o universo pesquisado, em nível nacional.

EQUIPE DE AUDITORIA

1.16 Para a realização deste trabalho, foi designada a seguinte equipe, conforme a Portaria nº 159/2001 – ADFIS:

Nome	Matrícula	Lotação
Hiram de Carvalho Leite	3876-8	SEPROG
Paulo Gomes Gonçalves	4553-5	SEPROG
Josianne de Menezes Lima Ferreira	3122-4	SECEX/SP
Robson da Silva Chagas	3494-0	SECEX/RJ
Durvalina Lucia S. Assayag	857-5	SECEX/PA
Ione Jaszewski	2562-3	SECEX/PR
Neusa Miashiro	2498-8	SECEX/SP
Roberto Eiji Sakaguti	2928-9	SECEX/MS

AGRADECIMENTOS

1.17 Um dos requisitos necessários ao sucesso das auditorias de natureza operacional é a parceria entre a equipe de auditoria e os dirigentes e técnicos do programa auditado. A propósito, deve ser ressaltado que, durante a execução da auditoria, a equipe contou com apoio logístico das secretarias estaduais e municipais de assistência social, bem como com a colaboração das seguintes pessoas, às quais gostaríamos de agradecer:

- Sr^a. Milda Lourdes Pala Moraes, gerente do Programa;
- Secretarias estaduais de assistência social dos estados de Pernambuco, Mato Grosso do Sul, Sergipe e Bahia, que disponibilizaram veículos e pessoal para apoiar essa equipe;
- Secretarias municipais de assistência social de Bacabal, Codó, São Luís, Carpina, Pannels, Recife, Coronel João Sá, Queimadas, Campo Formoso, Laranjeiras, Itabaiana, Lagarto, Irati, Rio Azul, Prudentópolis, Sete Quedas, São Gabriel D'Oeste e Ribas do Rio Pardo;
- Sr^a Édina Miazaki, professora de estatística aposentada da Universidade de Brasília – UNB, que prestou serviço de consultoria para escolha dos locais a serem visitados e análise de dados das respostas aos questionários;
- Sr. Pedro Américo, Organização Internacional do Trabalho;
- Fórum Nacional para Erradicação do Trabalho Infantil;
- Sr^a Alisson Suttén, UNICEF, Brasil.



2. CAPÍTULO 1 – IDENTIFICAÇÃO E SELEÇÃO DO PÚBLICO ALVO

2.1 O PETI é um Programa do Governo Federal que tem por objetivo retirar as crianças e adolescentes, de 7 a 14 anos, do trabalho considerado perigoso, penoso, insalubre ou degradante, ou seja aquele trabalho que coloca em risco a saúde das crianças e adolescentes. A Convenção da Organização Internacional do Trabalho – OIT n.º 182, promulgada pelo Decreto n.º 3.597, de 12.09.2000, definiu as piores formas de trabalho infantil e exigiu dos países signatários a adoção de instrumentos visando sua proibição e erradicação.

2.2 Para atingir tal objetivo, é necessário a identificação e quantificação das crianças exercendo atividade laboral. Entretanto, verificou-se que não existem dados exatos sobre a quantidade de crianças no trabalho infantil, nem critérios uniformes entre os municípios para a inclusão destas crianças no Programa.

2.3 Na ação do Programa que tem por fim a fiscalização do trabalho infantil, sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego, realizou-se trabalho de mapeamento dos focos de trabalho infantil no Brasil. Contudo, não há identificação ou quantificação das crianças, mas tão somente da distribuição geográfica dos focos.

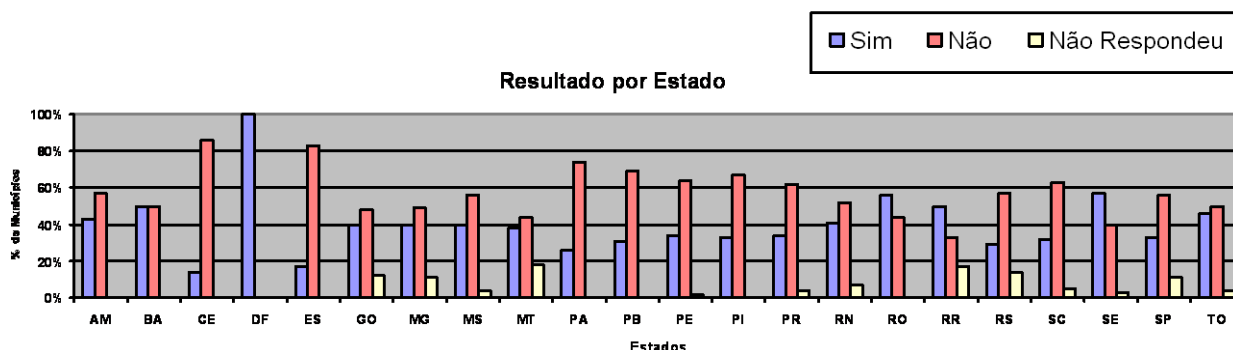
2.4 Durante a execução da auditoria, em alguns municípios visitados verificou-se a existência de crianças incluídas no PETI que não exerciam atividade laboral que as credenciasse como alvo do Programa. No Município de Lagarto/SE definiu-se que cada família somente poderia ter uma criança cadastrada no Programa, a fim de possibilitar o atendimento de um número maior de famílias, estendendo o benefício a crianças que, apesar de pertencerem a famílias cuja renda mensal não ultrapassa a ½ salário mínimo, não trabalhavam.

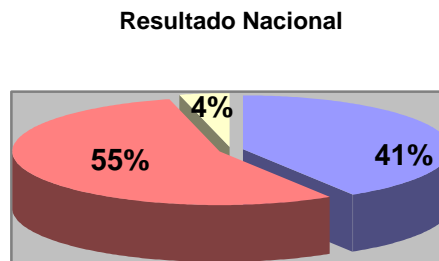
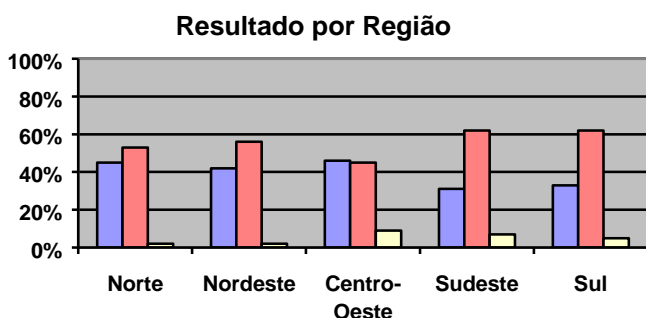
2.5 Nos demais municípios visitados, apesar de não existir a limitação supramencionada, também foi verificado que existem crianças incluídas no PETI devido à situação de baixa renda de suas famílias, ou até mesmo por serem portadores de alguma deficiência física.

2.6 Na pesquisa realizada com os municípios, as respostas demonstram que não há dados precisos sobre o total de crianças exercendo atividades laborais perigosas, degradantes, penosas ou insalubres (gráfico 3). Em âmbito nacional, 55% dos municípios não possuem dado algum e apenas 41% afirmaram dispor de tais informações (os demais 4% não responderam). A maioria daqueles que responderam afirmativamente, no entanto, apresentam números estimados, desvinculados de um trabalho de pesquisa censitária visando a constituição de um cadastro com informações que possibilitem identificar quantitativamente e nominalmente o número de crianças exercendo trabalho infantil. Em alguns estados, como Ceará e Pará, 86% e 74%, respectivamente, dos municípios disseram não possuir tais dados.

GRÁFICO 3

Disponibilidade de dados sobre o número total de crianças trabalhando em atividades perigosas, degradantes, penosas ou insalubres





2.7 Com relação aos critérios para a seleção das famílias, verificou-se não haver uniformidade entre os estados visitados, sendo mais rigorosos em alguns, apresentando metodologia definida para todos os municípios, enquanto em outros, tal tarefa está sob a responsabilidade de cada município individualmente.

2.8 Como aspecto positivo, ressaltou-se a “Pesquisa Cadastramento” realizada no estado da Bahia para a identificação das crianças beneficiárias do Programa. Esse processo é realizado pela Universidade Federal da Bahia – UFBA, contratada pelo Governo do Estado, e este assume o custo integral do cadastramento. Desde o início do PETI na Bahia (ano de 1997), os municípios deste Estado manifestaram sua preocupação com a possibilidade de que a identificação das crianças pudesse ter algum tipo de interferência política, viciando, de certa forma, o cadastro. Portanto, desde 1997, as crianças foram incorporadas no Programa a partir dessa pesquisa domiciliar censitária, que gera como produto principal um banco de dados contendo informações sócio-econômicas diversas das famílias e das crianças (tipo de moradia, condições de saúde e educação, acesso a saneamento, ocupação, renda etc). A meta fixada até o final de 2001 é recensear cerca de 170 mil domicílios.

2.9 Quando da pesquisa a equipe da UFBA realiza, primeiramente, reunião com representantes da prefeitura e da comunidade a fim de levantar informações sobre os locais com focos de trabalho infantil. Após essa fase, a equipe dirige-se às comunidades para realizar entrevistas junto às famílias, visando seu cadastramento.

2.10 Por outro lado, diante da reduzida, ou por vezes nula, atuação das comissões municipais de erradicação do trabalho infantil, não há fiscalização rígida sobre os critérios adotados pelas prefeituras no cadastramento, o que dá margem a possíveis ingerências políticas na definição das famílias que serão contempladas pelo PETI. O trabalho realizado pela UFBA é uma forma de afastar essa possibilidade. Todavia, não foi observada nos outros estados visitados, ficando sob a responsabilidade das respectivas secretarias municipais de assistência social a tarefa de constituir o cadastro de crianças para posterior inclusão no Programa.

2.11 Com isso, a falta de um cadastro confiável em que estejam plenamente identificadas as crianças que efetivamente estão exercendo atividade laboral, inviabiliza aferir o impacto do Programa, pois não há parâmetro para se avaliar qual percentual das crianças que trabalham são atendidas pelo PETI. Ressalte-se, ainda, que a constatação de que existem crianças no PETI que não se encontravam anteriormente em situação de trabalho infantil compromete os objetivos do Programa.

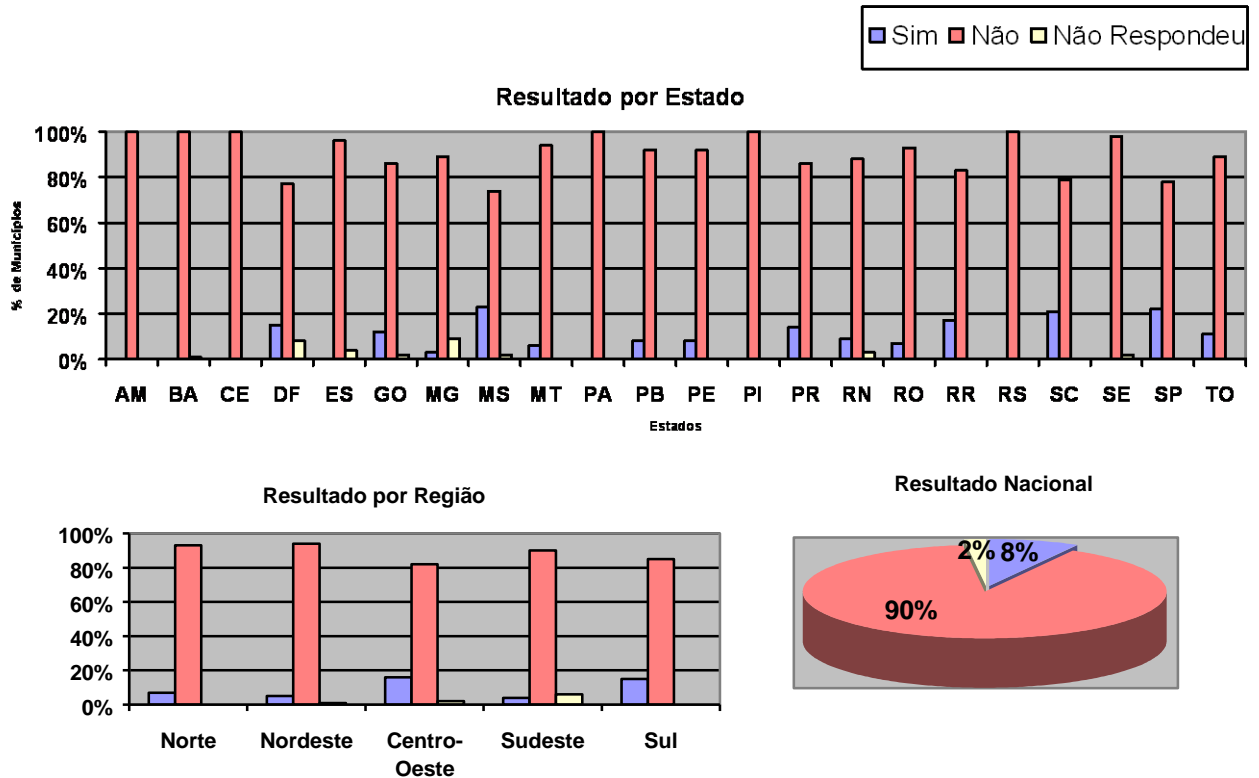
2.12 Outro ponto verificado, de acordo com a pesquisa realizada junto aos municípios (gráfico 4), foi que o Programa não está atendendo a todas as crianças em atividade laboral



penosa, degradante, perigosa ou insalubre. Apenas 8% dos municípios pesquisados afirmaram que todas as crianças que trabalhavam são atendidas, enquanto 90% dizem que não atendem.

GRÁFICO 4

Alcance do PETI no atendimento de todas as crianças que trabalham em atividades laborais nas suas piores formas



2.13 Convém ressaltar que a problemática da cobertura insuficiente do Programa muitas vezes resulta da falta de uma visão clara dos municípios de que o PETI tem por objetivo exclusivo combater as piores formas de trabalho infantil. Muitas vezes o município cobra a inclusão de crianças que se encontram em situação de pobreza (exclusão social), desvirtuando o foco do Programa e demandando metas de atendimento maiores.

2.14 O Governo Federal dispõe de outros programas sociais, como o Bolsa Escola, do Ministério da Educação, que podem suprir as necessidades das crianças que apesar de não estarem exercendo atividade laboral, necessitam de atenção por parte do Estado, dada a precária condição socio-econômica de suas famílias. Os desvios de foco do Programa podem transformar o PETI em mais um projeto de assistencialismo, desvinculado-o do seu objetivo, a erradicação do trabalho infantil.

2.15 Como forma de evitar distorções dessa natureza, é necessário que seja realizado um trabalho em todas as comunidades onde existam focos de trabalho infantil, no sentido de quantificar e identificar, mediante a constituição de cadastros, as crianças que efetivamente estão exercendo atividade laboral. Esse trabalho deve ser contínuo e pode ser realizado com a participação do Ministério do Trabalho, órgão da Administração Pública Federal que detêm a competência para identificar e reprimir o trabalho infantil no País.



2.16 Ressalte-se o fato de que o cadastramento das crianças baseia-se somente na declaração das famílias, sem que haja investigação social ou trabalho de pesquisa junto aos possíveis locais onde se desenvolvem as jornadas de trabalho das crianças, com raras exceções, como o Estado da Bahia. A adoção dessa prática possibilitaria confrontar os dados obtidos junto às famílias com aqueles advindos da pesquisa, de modo a procurar garantir que as crianças cadastradas sejam aquelas que efetivamente estejam exercendo alguma atividade laboral.

2.17 Assim, recomenda-se à SEAS que:

a) implemente ações no sentido de uniformizar, em âmbito nacional, os critérios para inclusão das famílias no Programa e a metodologia de identificação dessas famílias;

b) envide esforços junto ao Ministério do Trabalho no sentido de identificar e quantificar as crianças que se encontram no trabalho infantil atualmente no Brasil, a fim de constituir e manter cadastro atualizado com suas informações.

2.18 Com isso pretende-se conseguir a identificação e quantificação precisa do público alvo do Programa a fim de que não haja distorções na seleção das famílias.

CAPÍTULO 2 - ATRATIVIDADE DO VALOR DA BOLSA CRIANÇA CIDADÃ

3.1 O PETI concede um benefício financeiro às famílias incluídas no Programa, denominada Bolsa Criança Cidadã, no valor de R\$ 25,00 para a área rural e R\$ 40,00 para a urbana, por criança que frequenta a Jornada Escolar Ampliada. Essa bolsa serve como atrativo para que os pais retirem seus filhos do trabalho infantil e os coloquem na escola.

3.2 Diante da situação de fragilidade econômica e social das famílias atendidas pelo Programa, o valor da bolsa torna-se suficiente para que as famílias sintam-se motivadas a retirarem suas crianças do trabalho. Cabe ressaltar que cerca de 50% dos municípios atendidos pelo Programa fazem parte do Projeto Alvorada, os quais possuem os mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do país.

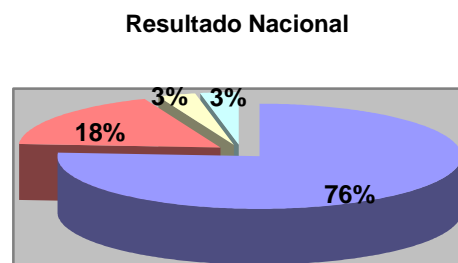
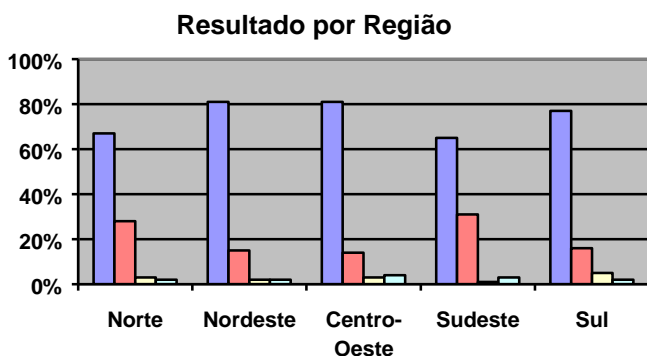
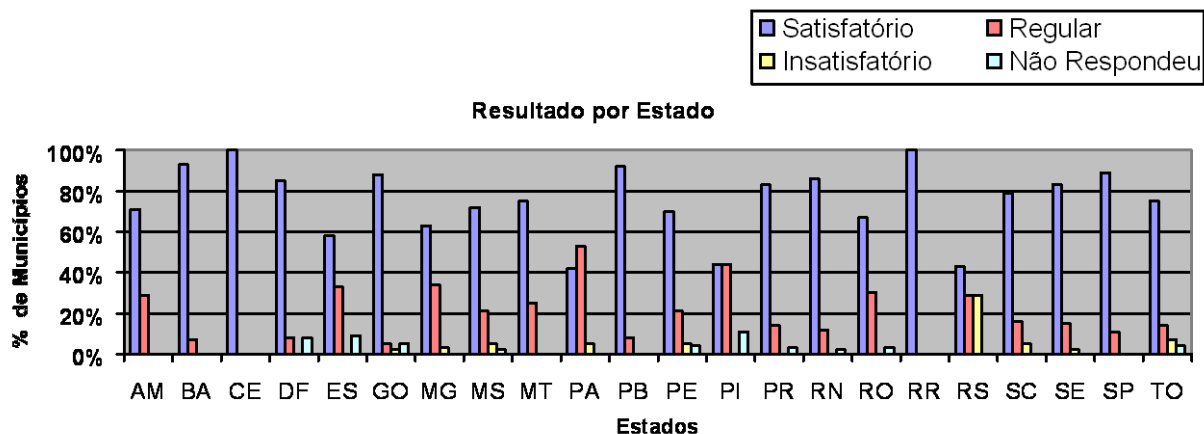
3.3 De acordo com a pesquisa realizada com os municípios que participavam do Programa no ano de 2000, 76% julgou o valor da bolsa suficiente e atrativo (gráfico 5). Também nos estudos de caso realizados nos estados, a maioria dos entrevistados tiveram o mesmo julgamento.

3.4 Algumas das famílias entrevistadas ressaltaram ainda que mesmo que o valor do benefício seja menor do que o que as crianças ganhavam enquanto exerciam atividades laborais, é preferível que ganhem menos, mas estejam na escola, não correndo riscos e reforçando o aprendizado.



GRÁFICO 5

Impacto do valor da Bolsa Criança Cidadã sobre a renda das famílias, motivando-as a retirar seus filhos do trabalho



3.5 Entretanto, é importante que se realize monitoramento junto aos municípios a fim de verificar a existência de crianças que não participam do Programa por falta de interesse de suas famílias no valor da Bolsa, para que, em caso positivo, busque-se meios de inseri-las no Programa.

3.6 Isto posto, recomendamos que à SEAS que realize o monitoramento junto aos municípios, com a finalidade de verificar a existência de crianças que não participam do Programa por falta de interesse de suas famílias no valor da Bolsa, para que, em caso positivo, busque-se meios de inseri-las no Programa.

3.7 Desta forma, caso existam crianças não inseridas no Programa por falta de interesse de suas família no valor da Bolsa, será possível identificá-las e incluí-las.

CAPÍTULO 3 - TEMPESTIVIDADE NO REPASSE DE RECURSOS

4.1 Nos termos da Lei n° 9.604/98, regulamentada pelo Decreto n° 2.529/98, os recursos do Programa, no âmbito do Fundo Nacional de Assistência Social, são repassados mediante a transferência do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS para os Fundos de



Assistência Social estaduais, municipais ou do Distrito Federal, independentemente da celebração de acordo, convênio, ajuste ou contrato.

4.2 No entanto, são necessários alguns requisitos para a habilitação, que são:

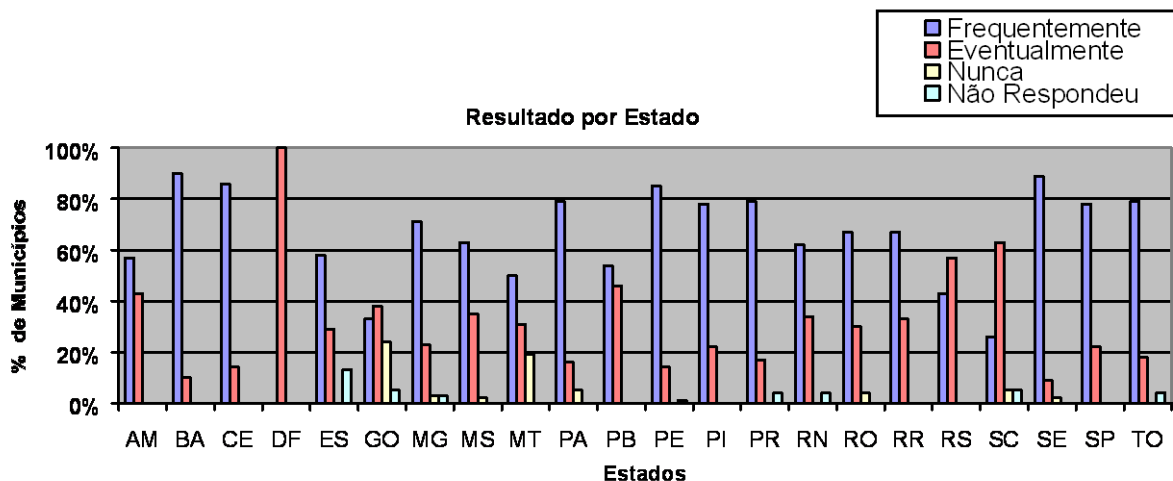
- Conselho de Assistência Social – CAS, com existência comprovada mediante cópia da lei de criação e das atas das três últimas reuniões plenárias;
- Fundo de Assistência Social – FAS, comprovado por meio de cópia da lei de criação, da apresentação da lei orçamentária para o exercício, contendo dotação de recursos próprios para o fundo;
- Plano de Assistência Social – PAS, aprovado pelo CAS, contendo: definição e quantificação das ações, destinatários, prioridades, estratégias e metas; previsão de recursos próprios e recebidos por transferência; e diretrizes para a construção do Sistema de Assistência Social;
- Plano de Trabalho de Assistência Social, aprovado pelo MPAS;
- alocação créditos orçamentários próprios no respectivo FAS;
- comprovação de adimplência junto à União quanto às obrigações previdenciárias (CND).

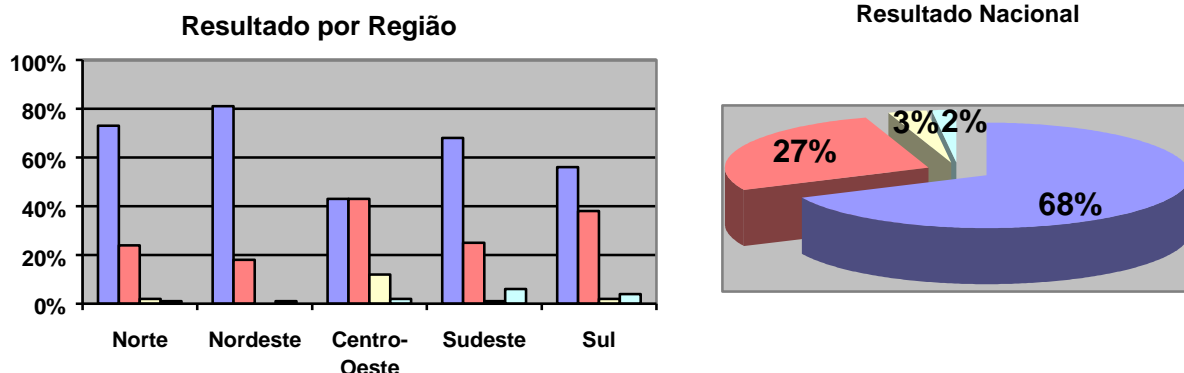
4.3 A comprovação de adimplência junto à União quanto às obrigações previdenciárias (CND) junto ao Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, vem causando um sério problema no repasse dos recursos, pois de acordo com informação da gerente do Programa, até o mês de agosto de 2001, 53% dos municípios estavam impedidos de receber recursos devido à falta da referida certidão.

4.4 Nos estudos de casos realizados nos estados foram identificados municípios que estão meses sem receber os recursos por estarem com a CND vencida. No estado de PE, o município de Carpina não recebe os recursos do Programa desde o mês de janeiro desse ano, segundo informação da coordenação municipal do PETI. Ainda naquele Estado, também o município de Panelas está com o mesmo problema. Tal fato foi verificado também nos outros estados visitados.

GRÁFICO 6

Ocorrência de atrasos no pagamento da Bolsa Criança Cidadã às famílias do PETI





4.5 Observa-se que em 95% dos municípios foi constatada a ocorrência de atrasos no repasse de recursos para o pagamento da Bolsa Criança Cidadã, sendo que na maioria deles com grande frequência (68%). Apenas 19 municípios (3%) disseram que nunca ocorrem atrasos.

4.6 A suspensão do repasse dos recursos penaliza somente os beneficiários do Programa, que ficam sem receber a Bolsa Criança Cidadã, e sofrem com a queda da qualidade da Jornada Ampliada, a qual também deixa de receber repasses e em casos extremos chegam a ser suspensas, como verificado no município de Queimadas, no Estado da Bahia.

4.7 A falta de regularidade no envio dos recursos causa a perda da credibilidade no Programa, levando aquelas famílias mais carentes a retirarem seus filhos da escola e levá-los novamente para o trabalho, justificando que não têm como esperar tanto tempo até a chegada do dinheiro. Além, disso, o atraso nos recursos da Jornada Ampliada torna-se um complicador para o município oferecer condições satisfatórias para o seu funcionamento (principalmente quando se trata de municípios que têm grandes metas), já que tem de custear gastos com merenda, material escolar, pagamento dos monitores, material esportivo etc.

4.8 Ressalte-se que, no âmbito da educação e saúde, programas semelhantes, como o Bolsa Escola e o Bolsa Renda são pagos diretamente aos beneficiários, por meio de cartões magnéticos, em bancos e agências dos Correios. Cabe lembrar que os programas da área social têm a finalidade de atender justamente à parcela da população mais carente, o que vem sendo impedido por tal problema.

4.9 No entanto, durante a realização desse trabalho foi publicada a Portaria nº 458, de 04 de outubro de 2001, a qual prevê o repasse dos recursos do PETI destinados à Bolsa diretamente às famílias por meio de bancos oficiais ou agências dos correios.

4.10 Assim, recomendamos à SEAS 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.

4.11 Desta forma, busca-se que os repasses sejam efetuados tempestivamente, fazendo com que as famílias recebam a Bolsa em dia, eliminado o risco de as crianças pararem



de frequentar a Jornada por falta do seu recebimento, bem como, aumente a credibilidade do Programa junto às famílias beneficiadas.

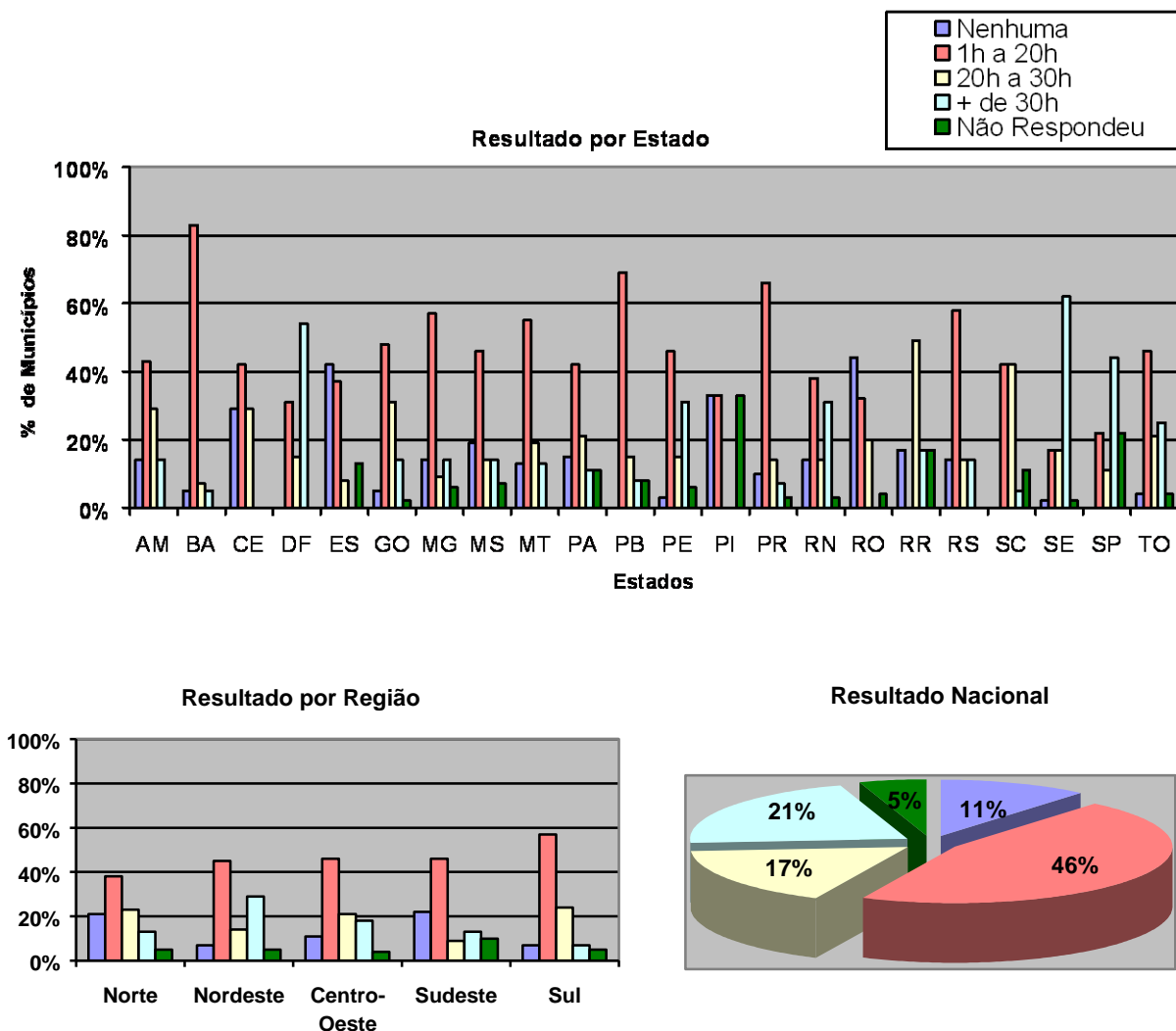
5. CAPÍTULO 4 - DISPONIBILIDADE DE MONITORES QUALIFICADOS E EM NÚMERO SUFICIENTE PARA ATENDIMENTO DAS CRIANÇAS NA JORNADA AMPLIADA.

5.1 A fim de que a Jornada Ampliada seja executada de forma satisfatória, é necessário que haja monitores qualificados e em quantidade suficiente ao atendimento das crianças.

5.2 Com relação à capacitação, em todos os municípios visitados constatou-se que os monitores realizaram pelo menos um curso de capacitação antes de iniciarem suas atividades. Também são realizadas reuniões periódicas para troca de experiências e disseminação de boas práticas. Apesar disso, verificou-se também que o número de horas de capacitação ministrados aos monitores apresenta considerável variação entre os estados e municípios, o que implica na variação da qualidade da jornada escolar ampliada oferecida nas diversas localidades (gráfico 7).

GRÁFICO 7

Média de horas de capacitação dos monitores da Jornada Escolar Ampliada





5.3 A SEAS/MPAS define que a jornada ampliada é de responsabilidade do governo municipal, podendo ficar em gestão estadual quando o município não tiver habilitado para gestão municipal. Ademais, também prevê que deverão ser observados “padrões mínimos” de qualidade na jornada ampliada, sem, contudo, defini-los.

5.4 Sem parâmetros definidos, a capacitação dos monitores da jornada não é uniforme, na medida em que os municípios e estados mais preocupados com a questão e com mais recursos poderão preparar melhor seus monitores enquanto os demais não estarão obrigados a oferecer um número mínimo de horas de capacitação, prejudicando o aprendizado das crianças.

5.5 Face a 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, no sentido de torná-lo capaz de trabalhar com conteúdos de formação (conhecimentos sobre a condição humana, núcleo familiar, formação étnica, valores sociais, direitos e cidadania, sexualidade, higiene etc) e instrumentos e técnicas relacionados com a cultura, arte, esporte e lazer (planejamento das atividades, reforço escolar, oficinas de artes, reciclagem, teatro, dança, folclore, jogos etc).

Galeria de Fotos 1

Monitores da Jornada Escolar Ampliada



município de Lagarto/ES – área urbana



município de São Luís/MA – área urbana

município de Laranjeiras/SE – área rural





5.6 Constatou-se como boa prática do Programa a experiência da Bahia, onde a seleção dos monitores da Jornada Ampliada é feita de forma centralizada pelo Estado, sob a responsabilidade da equipe técnica da Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETRAS. Estima-se que até o final de 2001 a Bahia deva estar com 2.700 monitores contratados e capacitados, sendo vinculados a uma fundação denominada FAPEX (Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão) da UFBA, e pagos com recursos do Estado. Tal procedimento resolve as dificuldades que os municípios têm na contratação desses profissionais, sobretudo quanto ao aspecto da legalidade, e uniformiza o treinamento. A seleção é feita em cada município através de uma prova escrita, com posterior entrevista dos aprovados, privilegiando, assim, as pessoas moradoras nas próprias comunidades. A grande maioria dos monitores têm o segundo grau completo.

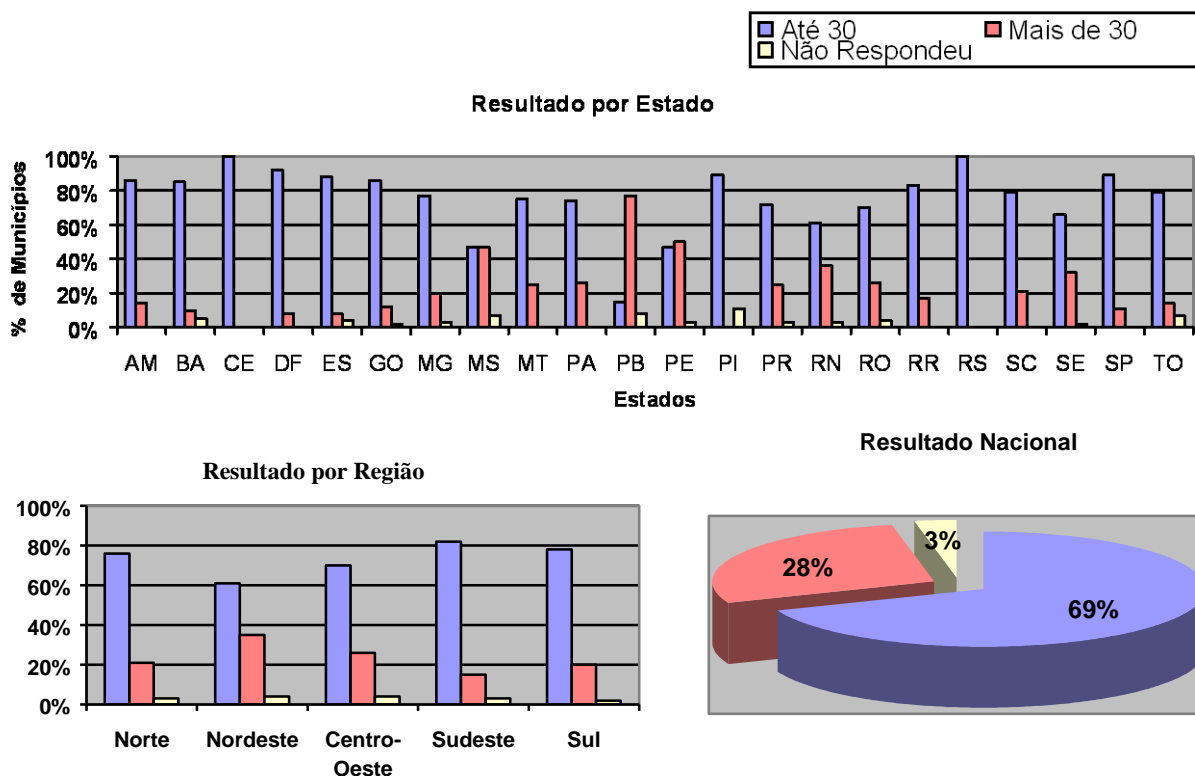
5.6 A capacitação dos monitores na Bahia é realizada pelo Movimento de Organização Comunitária – MOC, que constitui um parceiro estratégico na implementação do Programa. A Secretária do Trabalho inclui essa atividade no Plano Estadual de Qualificação e utiliza como fonte de financiamento recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. A capacitação constitui-se de 2 módulos de 44 horas, sendo que após o primeiro (módulo básico) o monitor vai a campo e passa por um período de experiência, retornando em seguida para uma requalificação.

5.7 Uma forma da SEAS tentar aperfeiçoar a qualificação dos monitores da jornada escolar ampliada seria estendendo o seu Programa de Capacitação a Distância para Conselheiros, Gestores e Técnicos da Assistência Social para a capacitação desses monitores.

5.9 A relação número de crianças/monitor na jornada ampliada também apresenta considerável disparidade entre os municípios (gráfico 8). Considerando o número máximo ideal de 30 alunos por professor, usualmente aceito nos meios acadêmicos como forma de não comprometer a qualidade da aula, percebe-se que essa relação não é respeitada.

GRÁFICO 8

Número de crianças por monitor na Jornada Escolar Ampliada





5.10 A responsabilidade do monitor por um elevado número de crianças compromete a qualidade da jornada escolar ampliada, na medida em que os monitores ficam sobrecarregados e impossibilitados de realizar um acompanhamento satisfatório do desempenho dessas crianças durante o período da jornada.

5.11 Cabe à SEAS estabelecer um número máximo de crianças por monitor, realizando estudos permanentes sobre essa questão, de modo que os municípios que não estiverem respeitando a relação estabelecida sejam acompanhados, identificando-se as possíveis causas do problema, suscitados e orientados a corrigirem as pendências para que a jornada escolar ampliada seja realizada com um número limite de crianças.

5.12 Cumpre registrar que atualmente a contratação dos monitores não é feita na forma exigida na lei. Não é realizado concurso público para a seleção, sendo feita contratação direta em todo o território nacional. Tal fato representa uma ameaça à continuidade do Programa. É necessário que se encontre uma solução imediata a fim de que não haja descontinuidade do serviço dos monitores em razão do fato acima descrito. Contudo, a SEAS está ciente do problema e estudando uma solução para tal.

5.13 Assim, recomenda-se à SEAS que:

- a) estabeleça uma relação ideal de alunos por monitor para que a qualidade da Jornada Escolar Ampliada não fique comprometida;
- b) busque meios de estender o seu Programa de Capacitação a Distância para Conselheiros, Gestores e Técnicos da Assistência Social para a capacitação dos monitores do PETI;
- c) uniformize a quantidade de horas de capacitação e conteúdo programático para monitores do PETI em nível nacional;
- d) implemente o mais rápido possível a solução para a contratação dos monitores, tornando o ato legal e informe ao Tribunal a decisão adotada.

5.14 Assim, com os monitores capacitados de forma uniforme e respeitada a relação de quantidade de alunos por monitor, a qualidade da jornada terá padrão uniforme em nível nacional.

6. CAPÍTULO 5 - CONTRIBUIÇÃO DA JORNADA AMPLIADA NA MELHORIA DO DESEMPENHO ESCOLAR DAS CRIANÇAS

6.1 Para verificar se houve impacto do Programa no desempenho escolar das crianças e adolescentes participantes do PETI, foram incluídas questões relativas ao índice de repetência, frequência e evasão escolar nos questionários aplicados durante a visita aos estados e naqueles respondidos por meio postal.

6.2 Foi constatado na entrevista com os monitores e pais que as atividades oferecidas pela Jornada Ampliada estão contribuindo efetivamente para ampliar e fortalecer o universo de conhecimento e habilidade das crianças do PETI, provocando uma sensível melhoria no seu desempenho escolar e convívio social, proporcionando também uma alimentação mais adequada. Destaca-se a atividade do reforço escolar, que corresponde em



geral a uma hora ou pouco mais da jornada ampliada onde as crianças se ocupam das tarefas escolares ou estudo para provas, com o auxílio dos monitores.

Galeria de Fotos 2

Atividades oferecidas às crianças na Jornada Escolar Ampliada do PETI



Atividade artística - maquete da escola feita pelas crianças – município de Lagarto/ES – área urbana



Atividade esportiva - crianças praticando capoeira – município de São Luís/MA - área urbana



Atividade de leitura e reforço escolar - município de Carpina/PE – área rural



Atividade ecológica – preserv. ambiente e cultivo de horta – município de Carpina/PE – área rural



Alimentação – município de Lagarto/SE – área urbana



Oficina de artes – desenho, pintura e colagem – município de Laranjeiras/SE – área rural



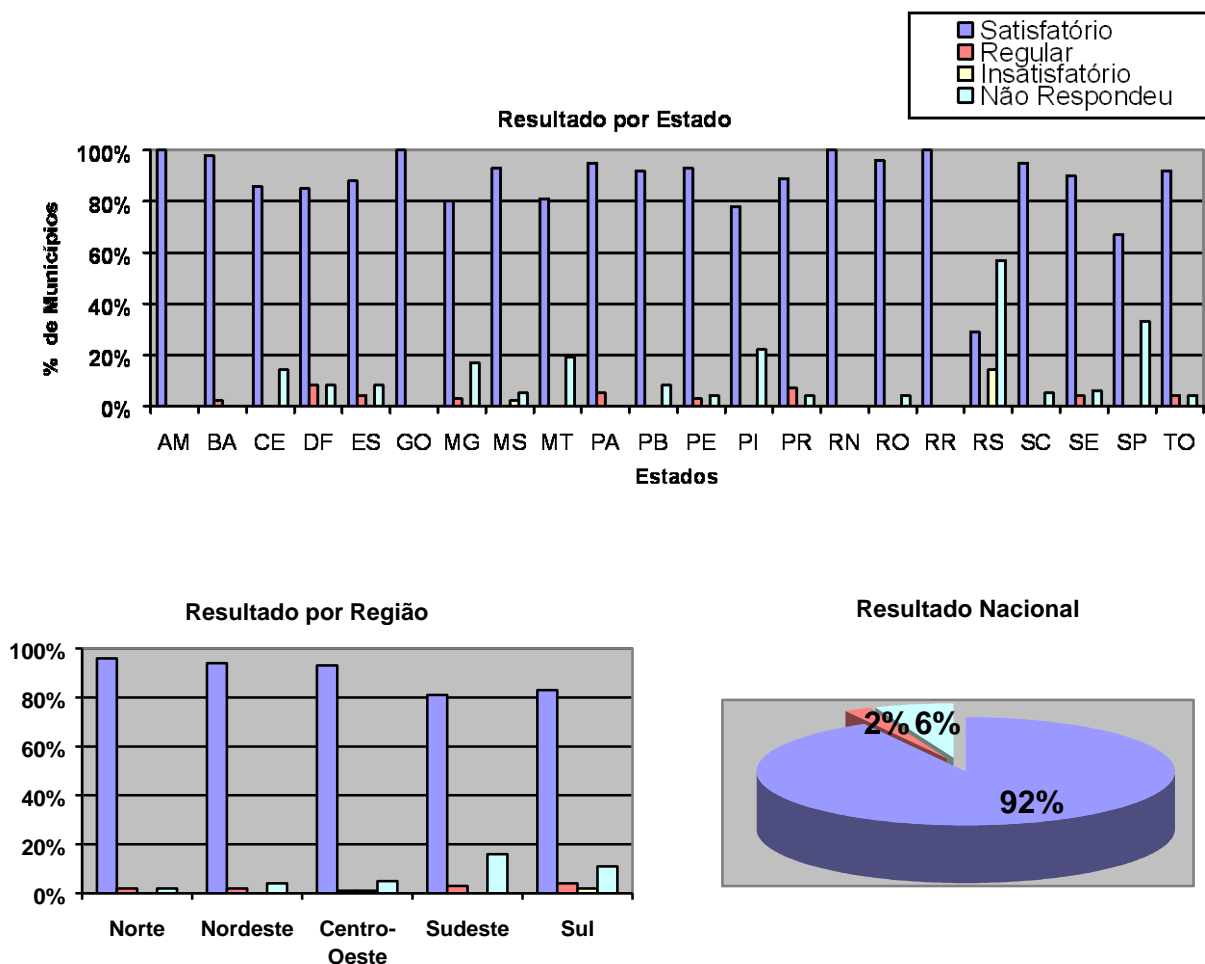
6.3 A Jornada Ampliada funciona como um vetor de ampliação e desenvolvimento do universo sócio-cultural, educativo e informacional da criança e do adolescente, oferecendo possibilidades de inclusão social. Deve-se ressaltar o fato das atividades da Jornada Ampliada não se tornarem penosas para as crianças, em função de uma carga horária mal distribuída entre as atividades de reforço e lúdicas, bem como pouco qualitativa em oferta de opções de atividades e desenvolvimento de habilidades e talentos singulares à cada criança.

6.4 Nos exames *in loco*, constatou-se que a frequência das crianças é considerada alta na Jornada Ampliada, em 100% dos municípios visitados, sendo estimulada pelas atividades desportivas, culturais e artísticas, bem como pela alimentação.

6.5 Em relação ao ensino regular, a concessão da Bolsa obriga os pais a manter seus filhos na escola, o que contribuiu para uma queda na taxa de evasão escolar, se comparados os períodos anterior e posterior à implantação do Programa. O resultado da pesquisa mostra que 92% dos municípios consideram Satisfatório o impacto do PETI na redução da evasão escolar.

GRÁFICO 9

Redução no índice de evasão escolar após a implementação do PETI



6.6 Observou-se que em alguns municípios visitados, como Bacabal/MA e Queimadas/BA, as mães se revezam na compra e preparo da alimentação das crianças. Em



outros casos, médicos professores de educação física, professores aposentados da rede pública participam voluntariamente do PETI no trabalho com as famílias, em palestras para as crianças e monitores e no monitoramento de atividades na Jornada Escolar Ampliada.

6.7 Os encontros de monitores e gerentes do PETI, em localidades próximas entre si no estado do Paraná, é uma boa forma de disseminar experiências bem sucedidas entre gestores do programa e entre monitores/professores. Essa prática tem funcionado como instrumento de enriquecimento das atividades desenvolvidas na Jornada Ampliada, além de promover uniformização do atendimento às crianças em comunidades diferentes.

6.8 No município de Campo Formoso/BA, existe o “Dia da Família”, quando são realizadas reuniões mensais entre pais e monitores e concursos, passeios, eventos e gincanas, como forma de trazer para o ambiente da escola os pais das crianças, incentivar a socialização das famílias e melhorar a auto-estima das crianças. Também no município de Queimadas/BA, existe o “Dia dos Pais na Escola”, quando além das mencionadas atividades, há ainda alfabetização para os pais.

6.9 Assim, recomenda-se à SEAS que:

a) estimule os municípios a manter e aprimorar as atividades relativas à Jornada Ampliada, com ênfase em escrita, leitura e matemática, tendo em vista sua relevância na melhoria do desempenho escolar das crianças do PETI;

b) promova a divulgação das experiências bem sucedidas dos municípios, conforme relatados nos itens 6.6 a 6.8 deste relatório, a fim de melhorar a qualidade das atividades desenvolvidas na Jornada Ampliada.

6.10 Com essas medidas, espera-se que se possa assegurar a melhoria do desempenho escolar das crianças do PETI, e que haja a detecção e disseminação de boas práticas.

7. CAPÍTULO 6 - CONVENIÊNCIA PARA AS CRIANÇAS EM RELAÇÃO AOS LOCAIS E AOS HORÁRIOS NOS QUAIS SE DESENVOLVEM AS ATIVIDADES DA JORNADA ESCOLAR AMPLIADA

7.1 Para que as crianças possam freqüentar a Jornada Escolar Ampliada é necessário que o horário no qual ela é desenvolvida seja adequado às crianças, bem como o acesso aos locais possibilite sua freqüência.

7.2 A finalidade precípua da Jornada Escolar Ampliada é aumentar o tempo de permanência da criança e do adolescente na escola, fomentando um segundo turno de atividades culturais, lúdicas, artísticas e esportivas, complementando o ensino regular, podendo ser realizada nas próprias unidades escolares municipais ou locais diversos. Quando a escola não dispuser de espaço ou de locais adequados às atividades previstas, poderão ser utilizados salões paroquiais, sede de associações comunitárias, galpões, clubes sociais, e outros centros ociosos.

7.3 Como vetor de orientação para a coleta das evidências, esta equipe utilizou-se dos exames “*in loco*” e da aplicação de questionários junto aos gestores municipais, monitores e famílias, de forma a aferir os seguintes pontos relevantes da Jornada Escolar Ampliada: a



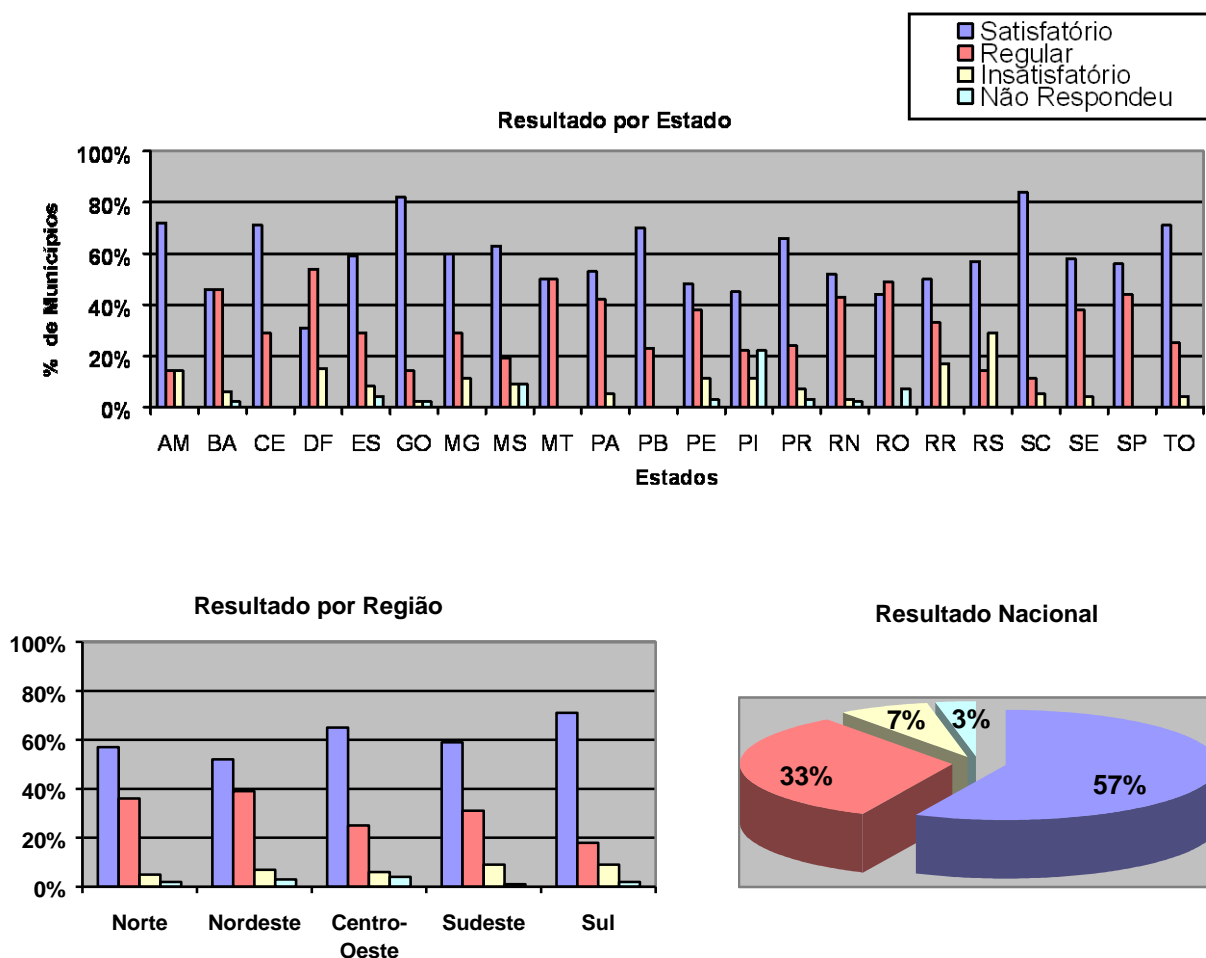
média de horas oferecidas; a qualidade das estruturas e das instalações dos locais utilizados para ministrar as atividades; e a facilidade de acesso das crianças a esses locais.

7.4 Durante as visitas da equipe, foi verificada a adequação entre o horário de execução da Jornada Ampliada e o do ensino regular, sem sobreposição de turnos, e a manutenção de um número mínimo de horas diárias (variando de 3 a 4 horas) suficiente para o monitor desenvolver as atividades artísticas, desportivas e de reforço escolar.

7.5 Analisando as condições de infra-estrutura dos locais da Jornada Escolar Ampliada, observou-se que somente 57% dos municípios consideraram as instalações como satisfatórias. Dos 43% restantes, 33% avaliaram esse quesito como regular, 7% como insatisfatório e 3% não responderam. Dentre as Regiões, as de piores desempenho foram Norte e Nordeste (gráfico 10), precisamente àquelas que concentram os municípios mais pobres do país.

GRÁFICO 10

Qualidade dos locais e das instalações para a execução das atividades da Jornada Escolar Ampliada



7.6 A equipe observou casos em que a Jornada Ampliada não é desenvolvida nas escolas, mas em unidades alugadas ou cedidas. O problema é mais grave na área rural, pois devido à falta de salas nas escolas públicas, muitos municípios têm de recorrer a utilização de prédios ou casas alugadas ou cedidos por igrejas, associações, sindicatos etc. Nem sempre o



local é adequado para receber as crianças. O principal problema diagnosticado na maioria das visitas foi que as salas ou espaços são pequenos para comportar todas as crianças, não havendo condições para a prática das atividades esportivas e recreativas. Outra deficiência que se mostrou freqüente foi quanto à manutenção de alguns locais, como falta de pintura, janelas quebradas, piso esburacado, lâmpadas queimadas e mobiliário inadequado e/ou insuficiente (como cadeiras ou bancos sem encosto e falta de armários).

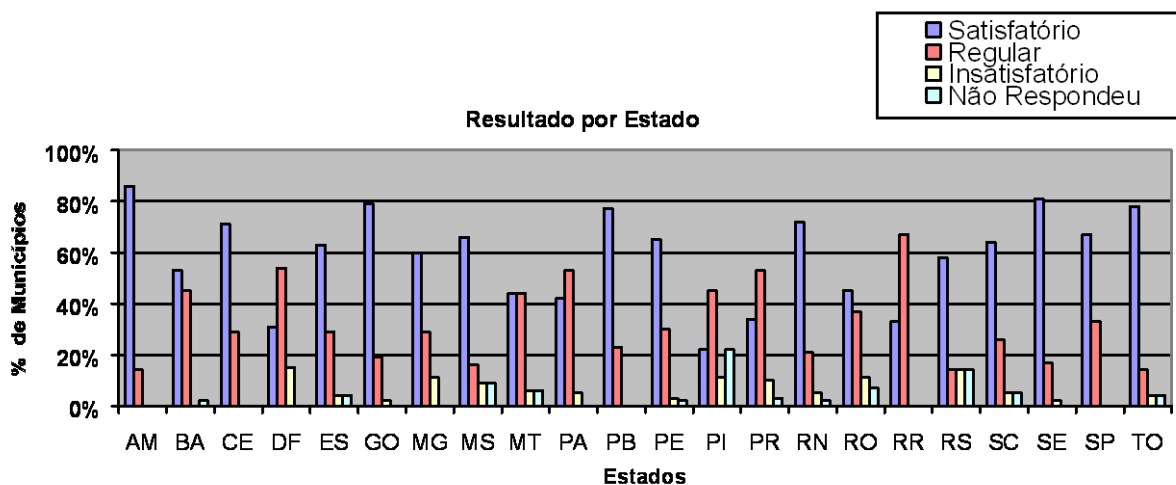
7.7 Em Campo Formoso/BA, verificou-se a existência de centros que não dispunham de energia elétrica, água encanada e banheiro. Há exemplo, também, de local incompatível com as atividades propostas, como a utilização de um centro de saúde, constatado no Estado do Paraná.

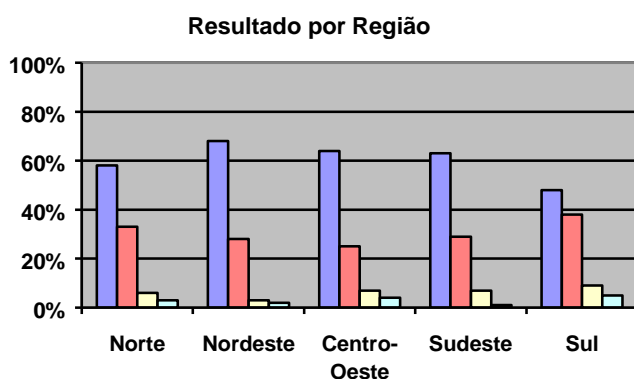
7.8 Caso opte pela construção de novos centros destinados exclusivamente à Jornada Ampliada, o município deverá utilizar recursos de sua contrapartida para este tipo de gasto (despesa com investimento), pois a Portaria SEAS/MPAS nº 2.917, de 12/12/2000, estabelece que os recursos repassados pela União para a Jornada Ampliada cobrirão exclusivamente despesas de custeio. Como quase que a totalidade dos municípios não vêm aplicando recursos na contrapartida do PETI, se não houver um co-financiamento dos Estados ou da União, a construção de novos centros acaba por se tornar inviável, já que envolve altos custos.

7.9 Em relação ao acesso das crianças aos locais da Jornada Ampliada, observou-se que 63% dos municípios consideraram esse quesito como satisfatório. Dos 37% restantes, 29% avaliaram como regular, 5% como insatisfatório e 3% não responderam (gráfico 11). Com relação à localização dos centros da Jornada Ampliada, notou-se que na zona urbana o acesso das crianças é relativamente fácil. Entretanto, o mesmo não ocorre na zona rural, onde as distâncias são grandes e há dificuldades com relação ao tipo de caminho a ser percorrido. A título de exemplificação, no município de Bacabal/MA e Panelas/PE, há locais que ficam inacessíveis na época das chuvas, mesmo que andando. Apesar disso, não se constatou transporte oferecido pelo Programa ou prefeituras. Tal fato pode impedir crianças de terem acesso ao Programa.

GRÁFICO 11

Facilidade de deslocamento das crianças até as escolas ou locais onde é oferecida a Jornada Escolar Ampliada





7.10 Em localidades de maior dimensão geográfica, a dispersão das crianças é uma dificuldade para alocar todas elas em locais que sigam os critérios estabelecidos. Há locais disponíveis, porém que oferecem uma carga horária inferior à exigida.

7.11 Tendo por modelo básico a permanência da criança em horário integral na escola, o PETI gerou, com a Jornada Ampliada, a necessidade de construção e/ou ampliação dos espaços físicos existentes, já que não havia locais alternativos adequados e em quantidade suficiente para receber todas as crianças. A falta de locais adequados é uma realidade inerente a vários municípios, que encontram dificuldades no seu cumprimento principalmente pela insuficiência de recursos orçamentários. A consequência dessa situação acaba levando, em muitos casos, ao funcionamento da Jornada Ampliada em locais distantes da escola onde é ministrado o ensino regular e da casa das crianças e dos monitores, causando dificuldade de acesso e obrigação do município em disponibilizar meios de transporte.

7.12 As fotos abaixo (galeria de fotos 3), evidenciam as constatações da equipe, apresentando situações opostas em relação às instalações oferecidas para a Jornada Ampliada.



Galeria de Fotos3

Locais de execução da Jornada Escolar Ampliada



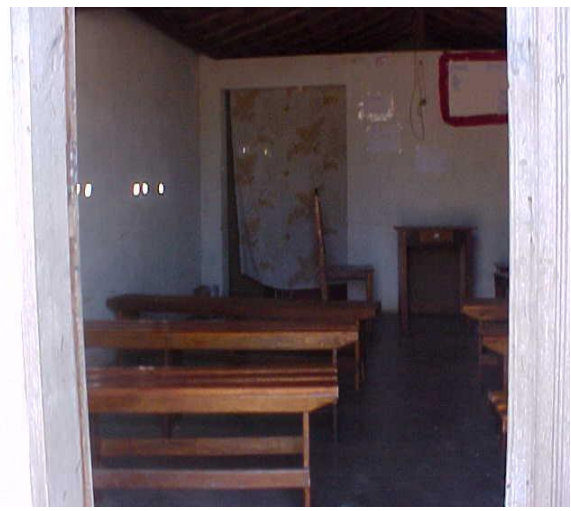
Unidade de Jornada Ampliada no município de Bacabal/MA



Unidade de Jornada Ampliada no município de Lagarto/SE



Unidade de Jornada Ampliada no município de Queimadas/BA





7.13 Face o exposto, a equipe apresenta, a seguir, algumas recomendações que podem servir de auxílio para a SEAS/MPAS busque o aperfeiçoamento e adequação da execução da Jornada Escolar Ampliada:

a) busque parcerias com outros programas do Governo Federal, no âmbito dos Ministérios do Esporte e Turismo e da Educação, como forma de viabilizar a construção de quadras esportivas, transporte das crianças e ampliação de escolas, priorizando a alocação de recursos orçamentários para aquelas localidades onde o PETI esteja em funcionamento e cujos municípios apresentam menor IDH;

b) busque a mobilização e o engajamento da sociedade civil no Programa, principalmente nos pequenos povoados, como forma de sensibilizar a prática do mutirão entre as famílias na conservação, manutenção e limpeza dos centros, bem como envolver os empresários e associações em campanhas de doação de equipamentos, material de construção e cessão de áreas para a construção de escolas;

c) inclua no Manual Operacional do PETI, os parâmetros mínimos de qualidade que devem ter os locais e instalações da Jornada Escolar 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.

Assim, com as parcerias dos ministérios das áreas de esporte e educação, as crianças poderão contar com instalações físicas adequadas para a realização das atividades da Jornada Ampliada, possibilitando acesso a quadras de esportes e transporte nos locais onde as distâncias a serem percorridas para as escolas são grandes.

8. CAPÍTULO 7 – MECANISMOS DE CONTROLE PARA ASSEGURAR QUE AS CRIANÇAS NÃO RETORNAM AO TRABALHO DURANTE SUA PARTICIPAÇÃO NO PROGRAMA E APÓS SUA EXCLUSÃO

8.1 É importante evitar que as crianças do PETI voltem ao trabalho penoso e degradante durante sua participação no Programa e após sua exclusão. Com objetivo de prevenir esse fato o Programa dispõe de duas ações: Geração de Ocupações Produtivas e a Fiscalização para Erradicação do Trabalho Infantil. A primeira tem por fim capacitar as famílias para que possam aferir renda e sustentar-se após a exclusão das crianças do Programa. É executada por meio do PRONAGER – Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda.

8.2 O grande desafio, portanto, é criar meios de capacitar tais famílias, que em sua maioria são pessoas analfabetas, para gerarem a sua própria renda e sair do ciclo de pobreza em que vivem. A segunda, executada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, é a fiscalização propriamente dita.

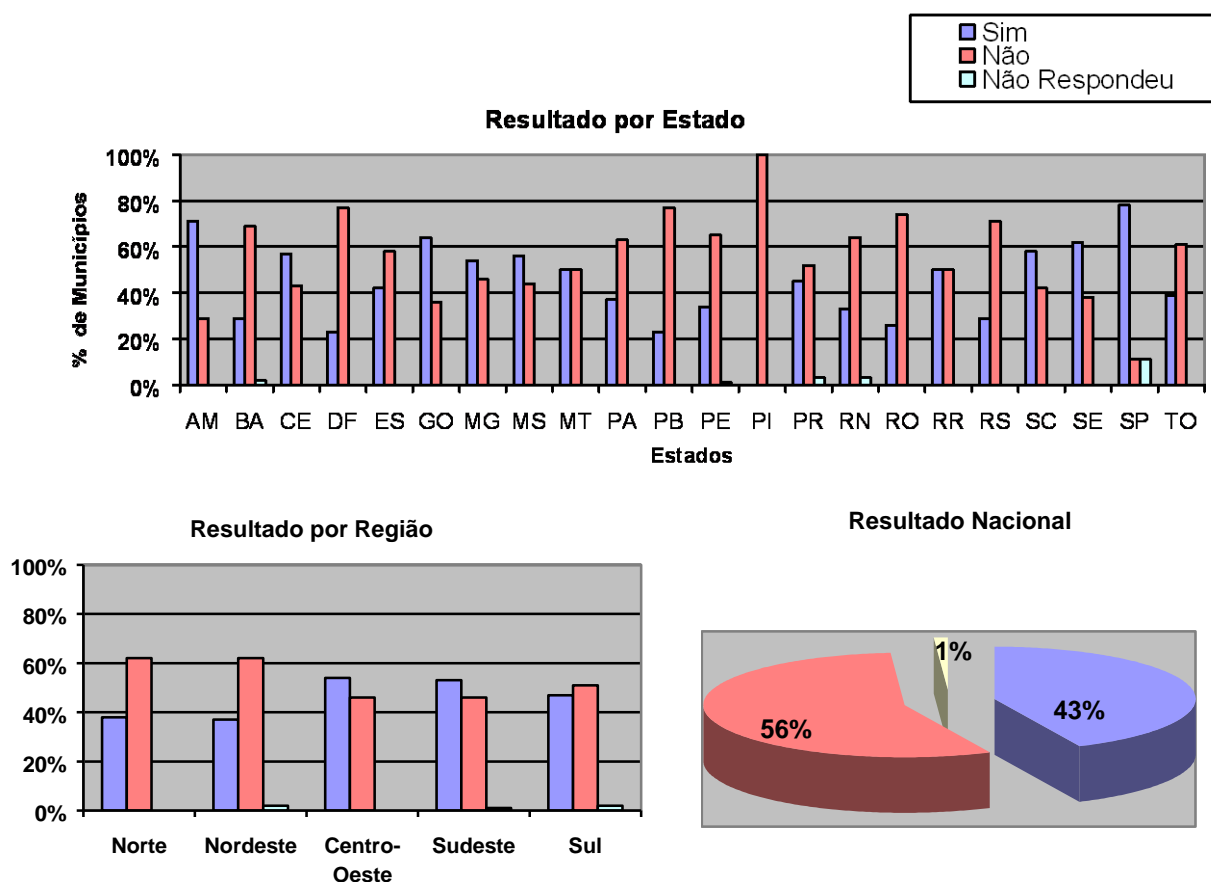
8.2 A integração das duas ações, juntamente com o controle da frequência dos alunos realizada pelos monitores (jornada ampliada) e professores (ensino regular), mostrou-se adequada para evitar o retorno das crianças ao trabalho. Contudo, como a geração de renda é uma atividade relativamente recente, não há como avaliar o seu impacto.



8.3 Na pesquisa postal verificou-se que 43% dos municípios dispõem de programas de capacitação e geração de renda junto às famílias, enquanto 56% não dispõem e 1% não respondeu (gráfico 12). Existem casos de iniciativas isoladas dos Municípios e Estados mais atuantes.

GRÁFICO 12

Existência de programas de capacitação e geração de renda para as famílias participantes do PETI



8.4 Na Bahia está sendo implantado o “Projeto Prosperar”, que objetiva prestar assistência técnica e financeira para as famílias rurais do PETI, sendo realizado um convênio entre a Secretaria de Trabalho e Assistência Social – SETRAS e o Movimento Organizado Comunitário – MOC para a execução dessa atividade. A meta inicial é atingir no primeiro ano (setembro de 2001 a agosto de 2002) um mínimo de 2.340 famílias de 80 comunidades rurais, beneficiando 17 municípios. Foi verificado também no município de Itabaiana/SE, a abertura de inscrições para cursos de confecção de embalagens e pintura em tecidos, bem como no município de Irati/PR a parceria da prefeitura com a EMATER no desenvolvimento de cursos de criação de galinha caipira e extração de leite.

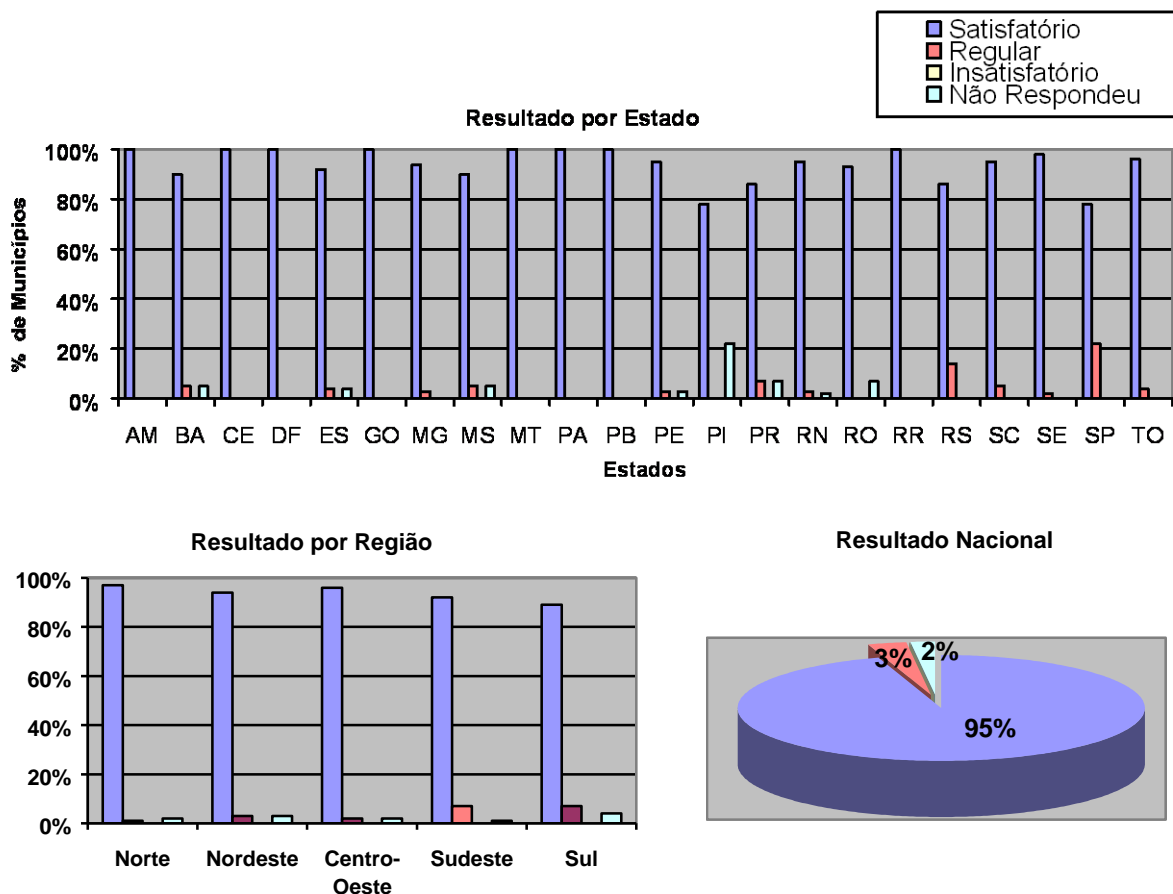
8.5 Ressalte-se, ainda, a importância do Programa Agente Jovem, também sob a responsabilidade da SEAS, que tem por objetivo capacitar jovens de 15 a 17 anos para o trabalho, bem como treina-los para atuar em suas comunidades nas áreas de saúde, cultura, meio ambiente, cidadania, esporte e turismo. O jovem atendido no projeto participa de curso de capacitação durante seis meses e depois começa a atuar em sua comunidade. Durante todo o



tempo ele recebe uma bolsa mensal no valor de R\$ 65,00. Um de seus alvos principais são as crianças egressas do PETI.

8.6 O controle da frequência das crianças 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 satisfatória a frequência dos alunos (gráfico 13). Nos municípios visitados, em 100% constatou-se que na ocorrência de faltas às aulas há uma investigação para que se apure o que está motivando a ausência da criança. Constatada a volta da criança ao trabalho tenta-se fazer com que ela retorne ao Programa. Apenas em último caso a criança é desligada. Nos exames *in loco* não foi apurado nenhum caso de desligamento por esse motivo.

GRÁFICO 13
Controle da frequência dos alunos na Jornada Escolar Ampliada



8.7 Observa-se que boas práticas municipais, como a integração das famílias junto aos gestores, monitores e Comissão, amplia a conscientização dos pais sobre os malefícios do trabalho aos seus filhos. A família passa a assumir o compromisso perante os agentes de tirar suas crianças do trabalho.



8.8 Isto posto, recomenda-se à SEAS que 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.

8.9 Pretende-se, com isso, aumentar o nível de conscientização da sociedade, buscando a diminuição do trabalho infantil.

9. CAPÍTULO 8 - MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA

9.1 A fim de efetuar o monitoramento dos programas sob sua responsabilidade, a SEAS está realizando estudos em conjunto com a Universidade de São Paulo – USP e a Fundação Getúlio Vargas – FGV, com a finalidade de desenvolver indicadores de desempenho. De acordo com a gerente do Programa, espera-se que no exercício de 2002 eles possam ser utilizados na avaliação de seus resultados.

9.2 Nesse trabalho de auditoria a equipe desenvolveu indicadores de desempenho com a finalidade de medir os resultados do Programa quanto a sua economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade, em confronto com custo, qualidade e tempo. Tais indicadores foram discutidos com a gerência do Programa e encontram-se no capítulo 12 desse relatório.

9.3 Ainda com foco nos resultados do PETI, no mês de agosto desse ano foi realizado o Primeiro Encontro de Avaliação Regional – Região Nordeste, com a participação de todos os estados daquela região. No Encontro foram trocadas experiências de boas práticas e avaliado o impacto do Programa por meio de questionário com questões específicas, respondido por todos os municípios que participam do PETI no nordeste. Posteriormente, realizou-se o segundo encontro, do qual participaram a região norte e o estado do Mato Grosso do Sul e finalmente, no mês de novembro, realizar-se-á o Encontro Nacional de Avaliação do PETI. Os dados dessas avaliações serão consolidados e utilizados pela SEAS na avaliação do Programa.

9.4 Os dados colhidos nos referidos questionários e apresentados nos encontros, serviram para compor indicadores de processo, impacto e resultado, desenvolvidos pela SEAS com a finalidade de acompanhar o desempenho do PETI, bem como avaliar o seu impacto e identificar possíveis problemas.

9.5 Constatou-se a falta de apoio a alguns municípios na operacionalização e controle do Programa, principalmente na forma de contratação de monitores (aspecto legal), resolução dos entraves envolvendo a CND e as prestações de contas.

9.6 Cabe registrar que a Universidade Federal de Pernambuco – UFPE está realizando trabalho de avaliação do impacto do Programa naquele Estado. O trabalho tem uma previsão de finalização para Julho do ano de 2002, dado ao prazo de 18 meses para sua realização, e conta com a participação de 18 técnicos daquela entidade.

9.7 Isto posto, recomenda-se à SEAS que promova a divulgação a todos os municípios participantes do Programa da norma operacional e manual operacional do PETI.

9.8 Com a divulgação do manual pretende-se diminuir o nível de desinformação quanto aos procedimentos operacionais do Programa.



10. CAPÍTULO 9 - ATUAÇÃO DAS COMISSÕES DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL NO ÂMBITO ESTADUAL E MUNICIPAL

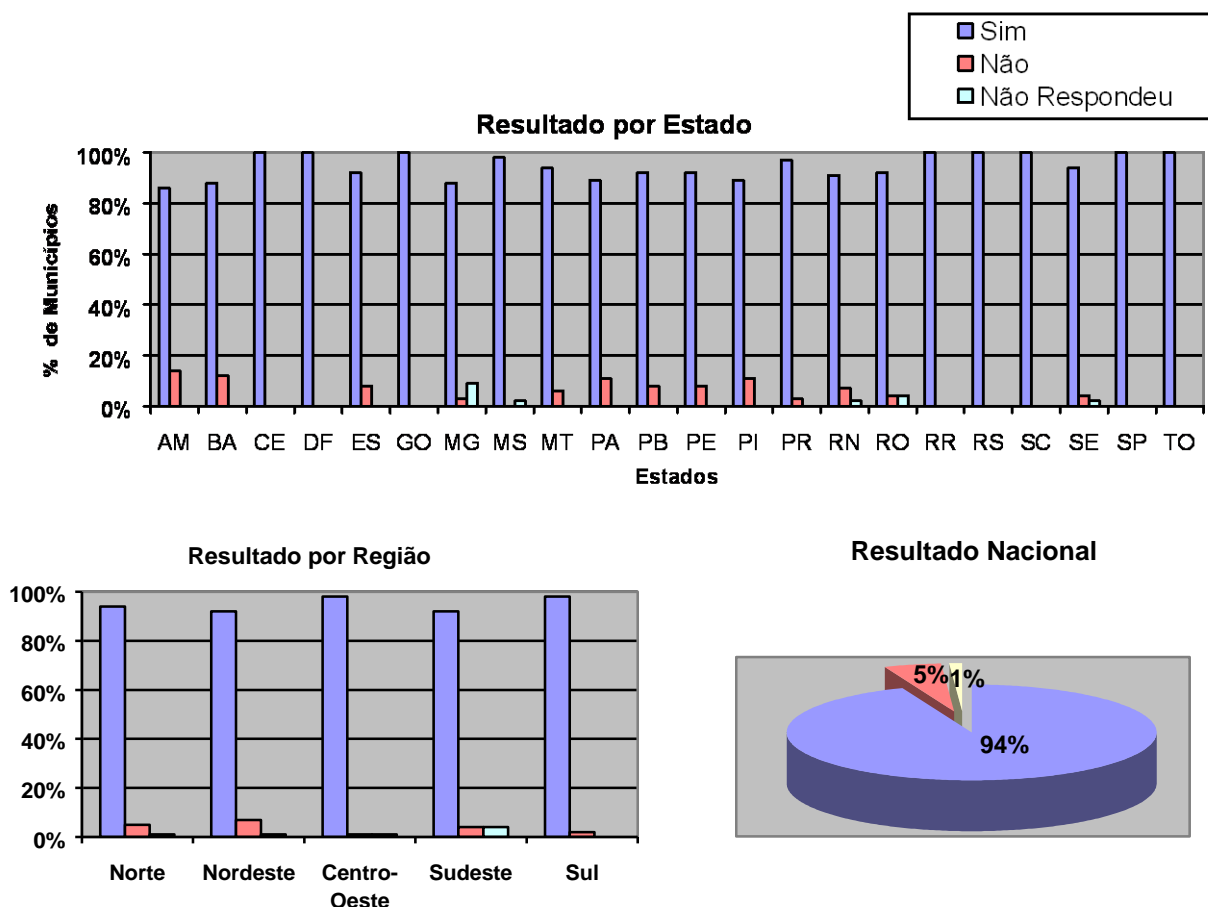
10.1 As Comissões de Erradicação do Trabalho Infantil constituem meio de controle social do Programa. Seu papel é fiscalizar as unidades de execução da Jornada Ampliada e as escolas da rede pública de ensino e executar, junto com o município e outras instituições, campanhas educativas sobre trabalho infantil. A fim de avaliar a atuação dessas comissões, durante as entrevistas buscou-se averiguar sua composição, periodicidade das reuniões e atividades que desenvolvem nos municípios.

10.2 De acordo com a pesquisa realizada, em 94% dos municípios a Comissão foi criada (gráfico 14). No entanto, apesar do elevado percentual de comissões criadas, a análise não deve restringir-se a esse ponto. Deve-se levar em conta quais setores da sociedade participam das comissões, seu grau de engajamento na fiscalização e suas deliberações quanto aos beneficiários.

10.3 Com base nos questionários encaminhados pelos gestores municipais, pode-se verificar que, em alguns municípios, as Comissões vêm realizando fiscalização nos locais de realização da Jornada Ampliada, emitindo parecer ou realizam o cadastramento das famílias. Nos municípios visitados no Estado do Maranhão, são preparados relatórios mensais, oportunidade em que são visitadas as Jornadas.

GRÁFICO 14

Existência de Comissão de Erradicação de Trabalho Infantil no Município





10.4 Nos exames “in loco”, nos municípios de Laranjeiras e Lagarto, ambos no Estado de Sergipe, verificou-se que já dispunham de um Conselho Tutelar, e, apesar da existência da comissão de erradicação do trabalho infantil, as questões inerentes ao PETI são debatidas naquele fórum.

10.5 De acordo com as entrevistas realizadas durante os exames *in loco*, constatou-se que cerca de 95% dos pais e 75% dos monitores desconhecem a existência dessa instância, o que compromete o controle social em que se respalda o Programa.

10.6 Caber ressaltar que, conforme notícia veiculada pela imprensa, o Ministério da Educação firmou parceria com a entidade denominada Pastoral da Criança, com a finalidade de aprimorar a fiscalização do Programa Bolsa-Escola. A referida entidade possui representação em 3.277 localidades. Tal capilaridade facilita o acompanhamento da execução do Programa nos locais onde o Ministério não dispõe de estrutura para tanto. Dado que há o interesse da entidade em participar da fiscalização de programas de governo, talvez fosse possível que a SEAS conseguisse parceria similar com o mesmo objetivo para o PETI. (fonte: “O Estado de São Paulo – 18/10/2001).

10.7 Assim, recomenda-se à SEAS:

- a) divulgue junto aos diversos representantes da sociedade bem como aos participantes do Programa, a finalidade das Comissões de Erradicação do Trabalho Infantil, suas competências, seus membros e o local de funcionamento, conscientizando-os da importância de sua participação nas reuniões;
- b) adote medidas com vista a fortalecer as Comissões de Erradicação do Trabalho Infantil, no que diz respeito à sua atuação no controle social do Programa;
- c) verifique a possibilidade de estabelecer parcerias com ONGs, como por exemplo a Pastoral da Criança (www.pastoraldacrianca.org.br), com a finalidade de fiscalizar a execução do Programa, a semelhança da parceria feita entre o Ministério da Educação e aquela entidade para a fiscalização do Bolsa-Escola.

10.8 Com isso, espera-se conseguir o Fortalecimento do controle social do Programa, buscando o pleno funcionamento das Comissões de Erradicação do Trabalho Infantil (sobretudo no âmbito municipal) no desempenho de suas funções de fiscalização da execução da Jornada Ampliada (aplicação dos recursos, instalações, capacitação dos monitores etc.), monitoramento do cadastramento das famílias e avaliação do Programa.

11. CAPÍTULO 10 – EQÜIDADE

11.1 Não obstante a proposta eqüitativa do Programa, no sentido de atingir aquelas crianças socialmente excluídas, a equipe deparou-se com uma questão de inequidade, correlativa à concepção do Programa, ou seja, não existe equidade com relação ao tratamento das diferenças sócio-econômicas dos municípios.

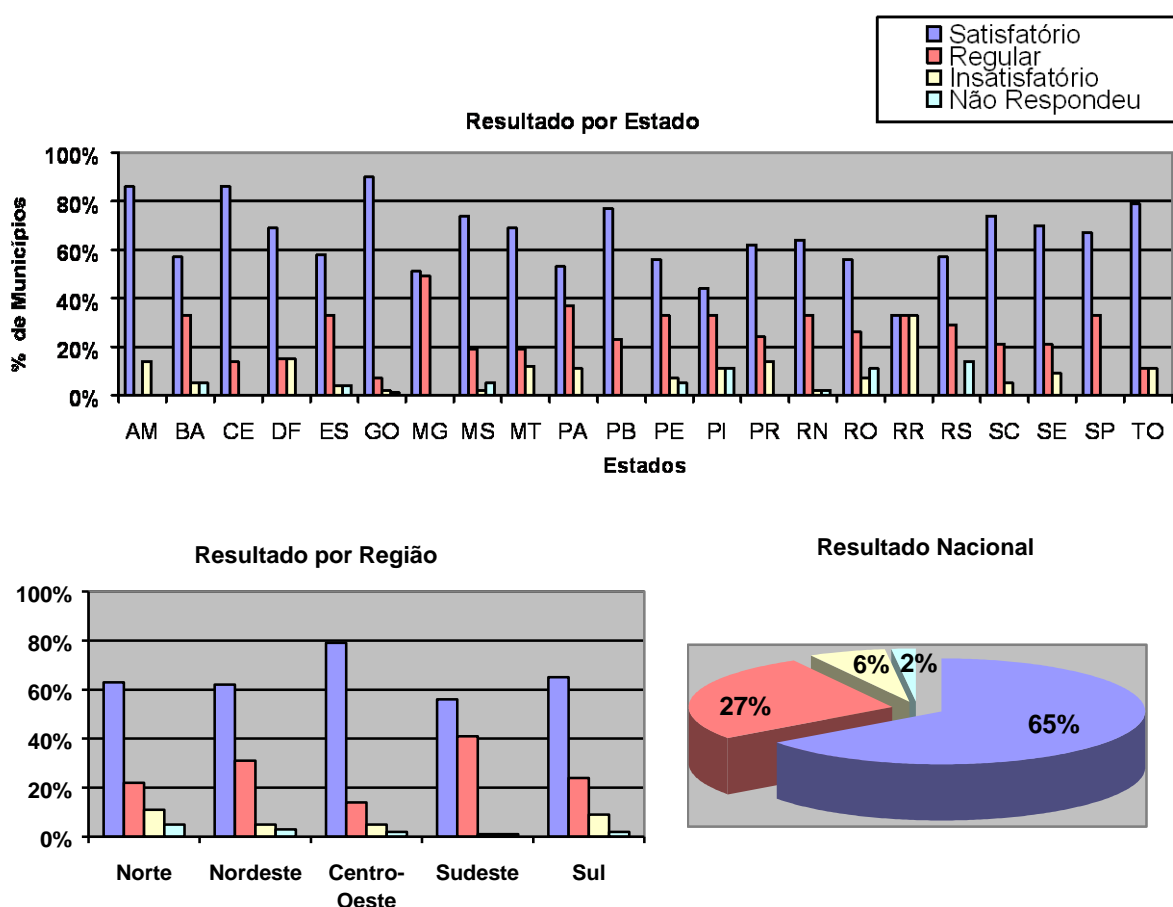


11.2 Parte dos recursos, a contrapartida dos municípios, são aplicados para a execução da jornada ampliada e a contratação, qualificação e manutenção dos monitores. Contudo, alguns municípios possuem mais recursos e meios para aplicar no PETI, do que outros. Os mais pobres, apesar de serem os que mais necessitam, ficam prejudicados, afetando a qualidade da Jornada Ampliada e tendo pouco a oferecer às crianças inseridas no Programa.

11.3 Conforme pode-se observar no gráfico 15, 65% dos municípios disseram possuir capacidade administrativa de implantar e administrar a Jornada Ampliada, enquanto 27% avaliaram como regular e 6% como insatisfatório.

GRÁFICO 15

Condições do Município (capacidade administrativa) para a implementação e monitoramento da Jornada Escolar Ampliada



11.4 Segundo informação da gerência do Programa, cerca de 560 municípios atendidos pelo PETI são do Projeto Alvorada, que são municípios que possuem os menores índices de desenvolvimento humano (IDH). Não é provável que o município com mais baixo IDH do Brasil possa executar o Programa com a mesma qualidade que outro com maior IDH.

11.5 É importante que se procure tratar desigual aos desiguais, não diminuindo a atenção aos municípios mais ricos, mas aumentando aos mais pobres. É necessário que haja



amparo federal ou estadual nos municípios que não possuem meios de proporcionar condições mínimas para a execução da jornada Ampliada.

11.6 Buscando trazer o nível da execução do Programa nos municípios mais pobres ao dos mais ricos, diminuir-se-á a diferença da qualidade do atendimento entre os municípios.

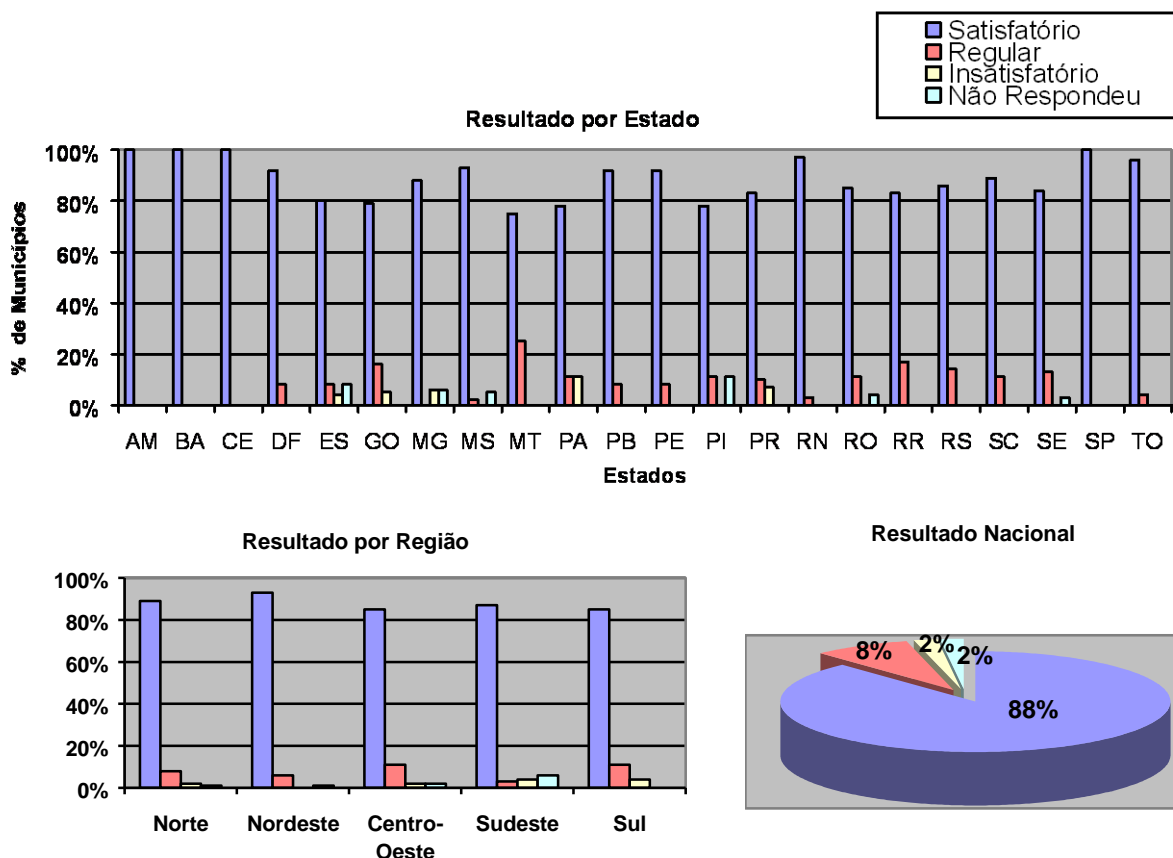
11.7 Assim, Recomenda-se que a SEAS busque meios de priorizar os municípios menores e mais pobres (menor IDH), que não possuem condições de manter um nível aceitável de qualidade na execução do Programa, direcionando-lhes mais recursos e apoio operacional.

11.8 Desta forma, pretende-se que os municípios mais pobres tenham a mesma capacidade de executar o Programa que os mais ricos, que dispõem de mais recursos para aplicar na Jornada Ampliada e na contratação e capacitação de monitores, igualando o nível de qualidade da Jornada em todo o país.

12. CAPÍTULO 11 - EFETIVIDADE

12.1 O PETI tem por objetivo retirar crianças de 7 a 14 anos do trabalho infantil. Essa meta vem sendo alcançada com sucesso. Em 100% dos municípios visitados, as famílias e monitores avaliam que o Programa vem contribuindo para reduzir o trabalho infantil. Com relação à pesquisa postal, 88% dos municípios julgaram a contribuição do Programa na redução do trabalho infantil satisfatória, 8% julgaram regular e apenas 2% avaliam esse ponto insatisfatório (gráfico 16).

GRÁFICO 16
Redução do trabalho infantil após a implantação do PETI





12.2 Mas, conforme demonstrado no relatório, o PETI além de retirar as crianças do trabalho infantil busca assegurar atividades educativas e lúdicas que melhoram a formação dessas crianças por meio de alfabetização, socialização e resgate da auto-estima.

13. CAPÍTULO 12 – INDICADORES DE DESEMPENHO

13.1 Com a finalidade de aferir os resultados alcançados pelo Programa, a equipe desenvolveu os indicadores de desempenho abaixo listados, avaliando os aspectos quantitativos e qualitativos, pretendendo-se, ainda, utilizá-los para o monitoramento do Programa.

- **Economicidade x Custo**

- Custo de manutenção do programa por cada 100 crianças de 7 a 14 anos retiradas de atividades laborais perigosas, penosas, insalubres ou degradantes (fonte de dados: SIAFI, SEAS, Gestores Estaduais e Gestores Municipais)

- **Eficiência x Qualidade**

- Quantidade de alunos por monitor em Jornada Escolar Ampliada (fonte de dados: Gestores Municipais do PETI)
- Número de horas semanais oferecidas pela Jornada Escolar Ampliada (fonte de dados: Gestores Municipais do PETI)
- Número de horas destinadas à capacitação dos monitores da Jornada Escolar Ampliada (fonte de dados: Gestores Municipais do PETI)
- Número de horas destinadas para reuniões sócio-educativas de geração de renda (fonte de dados: Gestores Municipais do PETI)

- **Eficiência x Tempo**

- Tempo médio de espera pelas famílias desde o seu cadastramento no PETI até o recebimento da Bolsa Criança Cidadã (fonte de dados: Gestores Estaduais do PETI)

- **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 encontrem em atividades laborais perigosas, penosas, insalubres ou degradantes (fonte de dados: SEAS/MPAS e PNAD/IBGE)
- Percentual de aumento da renda da família após sua inclusão no PETI (fonte de dados: Prefeituras, via questionários)



- **Eficácia x Qualidade**

- Percentual das famílias que têm acesso às campanhas de conscientização sobre os malefícios causados pelo trabalho infantil (fonte de dados: Famílias e Gestores Estaduais)
- Percentual de Famílias participantes do PETI atendidas com atividades de capacitação e qualificação profissional (fonte de dados: Famílias e Gestores Estaduais)

- **Efetividade x Quantidade**

- Número de crianças exercendo atividade laboral antes e depois da implementação do PETI (fonte de dados: Prefeituras, via questionários)

- **Efetividade x Qualidade**

- Taxa de frequência escolar das crianças e adolescentes participantes do PETI (fonte de dados: Prefeituras, via questionários)
- Taxa de evasão escolar das crianças e adolescentes participantes do PETI (fonte de dados: Prefeituras, via questionários)
- Nível de atuação das Comissões Municipais de Erradicação do Trabalho Infantil – CMETI sobre a condução do Programa (fonte de dados: CMETI, via questionários)

- **Equidade x Custo**

- Percentual de recursos do PETI que atingiram 10% dos municípios com menor IDH (fonte de dados: SEAS/MPAS)

14. COMENTÁRIOS DO GESTOR

14.1 Nos termos do item 6.5 do Capítulo VI do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria nº 144/2000-TCU, a versão preliminar deste relatório foi remetida aos responsáveis pela área, com a finalidade de se obter os comentários pertinentes sobre as questões analisadas.

14.2 Em atenção aos Ofícios SEPROG/SECEX/TCU nº 211 e 216/2001, o Sr. Secretário de Política de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social encaminhou, por intermédio do Ofício MPAS/SEAS nº 808, de 20 de dezembro de 2001, seus comentários, apresentando-os por tópicos, seguindo a estrutura dos capítulos do Relatório Preliminar de Auditoria, cujo teor está sumarizado a seguir.

14.3 Inicialmente, o Gestor aborda a questão do processo de cadastramento das famílias, destacando que o problema na identificação, de forma precisa, por Estados e Municípios, do número de crianças e adolescentes que se encontram exercendo atividades



laborais nas suas piores formas é causa da interpretação, por vezes equivocada, das entrevistas realizadas junto às famílias, no sentido de se saber se seus filhos trabalham ou não. No linguajar de algumas regiões, as famílias respondem que a criança apenas “ajuda” os pais, não entendendo isso como trabalho. Há também confusão de alguns municípios quanto ao público alvo do Programa, entendendo que o mesmo destina-se às famílias pobres, não o relacionando à condição de que as crianças estejam efetivamente trabalhando. O gestor afirma que tais problemas serão sanados com a implantação do Cadastro Único para programas sociais de transferência de renda executados pelo governo federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24/07/01, e por contatos junto ao Ministério do Trabalho e Emprego na busca da ampliação da cobertura do “mapeamento dos focos de trabalho infantil” no país.

14.4 Em relação a essa questão, a equipe entende que o Cadastro Único é um importante instrumento com vistas a racionalização e unificação dos diversos bancos de dados hoje existentes, que servem de base para o pagamento de benefícios e concessão de serviços às famílias inseridas em programas sociais de âmbito federal. No entanto, a fidedignidade dessas informações vai depender muito dos procedimentos que serão utilizados para coletar os dados dessas famílias e a fiscalização desse processo pela sociedade, por meio das comissões municipais, de forma a se evitar que se repita a diferenciação de critérios hoje adotados pelas prefeituras na seleção e cadastramento dos beneficiários do PETI.

14.5 Quanto ao pagamento da Bolsa Criança Cidadã, os atrasos serão sanados por meio do repasse dos recursos diretamente para as famílias beneficiárias, por meio da Caixa Econômica Federal, via utilização de cartão magnético. Essa forma de pagamento das bolsas deixará de penalizar as famílias caso o Estado e/ou Município encontre-se impedido legalmente de receber os recursos (pendências com prestação de contas e Certidão Negativa de Débito junto ao INSS, por exemplo). A equipe reforça a recomendação contida no item 4.10 deste Relatório, no sentido de que a SEAS agilize a implementação desse sistema de pagamento junto aos beneficiários do PETI, entendendo que tal medida possibilitará maior tempestividade e celeridade no recebimento da Bolsa pelas famílias, eliminado o risco das crianças pararem de frequentar tanto o ensino regular quanto a Jornada Ampliada e retornarem ao trabalho.

14.6 No tocante a Jornada Escolar Ampliada foi dada ênfase à questão da capacitação dos monitores e apoio aos municípios quanto às formas legais de contratação dos mesmos, destacando que a pretensão da SEAS, a partir de 2002, de implementar a nova versão do Manual Operacional do PETI, onde será incluído um capítulo específico tratando de “Padrões Mínimos de Qualidade do PETI”, com reflexos diretos na melhoria dessa ação.

14.7 No que diz respeito aos monitores, o Gestor informou que estão sendo tomadas as seguintes medidas: i) para 2002, o Manual Operacional do PETI estabelecerá uma relação ideal de alunos por monitor, bem como, de quantidade mínima de horas de capacitação e conteúdo programático para os monitores em âmbito nacional; ii) inclusão de monitores no Plano Nacional de Capacitação voltado para as equipes técnicas e gerenciais do PETI; e iii) solicitação junto ao Ministério Público do Trabalho para a elaboração de cartilha contendo orientações quanto às formas legais de contratação de monitores.

14.8 Considerando a importância da Jornada Ampliada para o reforço escolar e a formação lúdica das crianças do PETI, bem como o relevante papel social e pedagógico que desempenham os monitores nesse processo, essa equipe entende que a implementação das medidas anunciadas pelo Gestor estará contribuindo para o aperfeiçoamento da execução dessa



ação, bem como para o estabelecimento de critérios mínimos de qualidade e auxílio aos municípios na forma de contratação e capacitação dos monitores.

14.9 Em relação ao monitoramento e avaliação do Programa, o Gestor informou que a SEAS contratou consultorias de Maria do Carmo Brant, da Fundação Getúlio Vargas e do Consórcio Logus Booz Alen com a finalidade de construção de indicadores sociais e desenvolvimento de uma metodologia de gerenciamento dos resultados.

14.10 Considerando que a construção de indicadores de desempenho é uma metodologia que deve ser utilizada na aferição dos resultados alcançados pelo PETI, medindo de forma sistemática e regular seus graus de eficácia, eficiência, efetividade e equidade, a equipe considera que as medidas adotadas pelo Gestor possibilitarão uma melhoria no acompanhamento do desempenho do Programa, bem como avaliar o seu impacto e auxiliar na identificação daqueles estados e/ou municípios aonde ocorrem maiores problemas.

14.11 Foi também compartilhada a mesma preocupação demonstrada pela equipe de auditoria quanto da necessidade de fortalecer o papel fiscalizatório das Comissões de Erradicação do Trabalho Infantil, como principal instância de controle social. Para tanto, 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.

14.12 Foi mencionado, ainda, que com a criação do Projeto Alvorada (do qual está inserido o PETI) haverá a priorização na alocação dos recursos para os municípios mais carentes do país. Nesse contexto, a equipe entende que a SEAS, como Coordenadora Nacional do Projeto Alvorada, adquire um papel relevante em gerenciar de forma diferenciada a execução e os resultados do PETI nesses municípios.

14.13 Por fim, o Gestor destacou a importância da realização da presente auditoria como instrumento de contribuição para o aperfeiçoamento e êxito do Programa, além de auxiliar a SEAS na busca de uma melhor qualidade nos serviços oferecidos à sua clientela, mostrando-se solícito quanto ao empenho daquela Secretaria na adoção das recomendações constantes deste Relatório.

15. CONCLUSÃO

15.1 O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, vem atingindo seu objetivo, retirando as crianças do trabalho e levando-as de volta à escola. Assim, está contribuindo para o desenvolvimento educacional das crianças ao mesmo tempo em que resguarda sua infância. Destaca-se a seguir os principais pontos do Programa, entendendo-se que alguns apresentam oportunidades de melhoria.

15.2 **Identificação e seleção do público alvo:** verificou-se que não existem dados exatos sobre a quantidade de crianças no trabalho infantil atualmente. Outro problema diagnosticado foi a inexistência de critérios uniformes entre os municípios para a inclusão destas crianças no Programa, dificultando a identificação e seleção do público alvo.



15.3 **Atratividade do valor da Bolsa Criança Cidadã:** diante da situação de fragilidade econômica e social das famílias atendidas pelo Programa, o valor da bolsa torna-se suficiente para que as famílias sintam-se motivadas a retirarem suas crianças do trabalho.

15.4 **Tempestividade do repasse dos recursos**

15.4.1 A comprovação de adimplência junto à União quanto às obrigações previdenciárias (CND) junto ao Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, vem causando um sério problema no repasse dos recursos, pois de acordo com informação da gerente do Programa, até o mês de agosto de 2001, 53% dos municípios estavam impedidos de receber recursos devido à falta da referida certidão.

15.4.2 A suspensão do repasse dos recursos penaliza somente os beneficiários do Programa, que ficam sem receber a Bolsa Criança Cidadã, e sofrem com a queda da qualidade da Jornada Ampliada, a qual também deixa de receber repasses e em casos extremos chegam a ser suspensas.

15.4.3 Cumpre registrar que durante a realização desse trabalho foi publicada a Portaria nº 458, de 04 de outubro de 2001, a qual prevê o repasse dos recursos do PETI destinados à Bolsa diretamente às famílias por meio de bancos oficiais ou agências dos correios.

15.5 **Qualificação e quantidade de monitores na Jornada Ampliada:** todos os monitores recebem treinamento, apesar da quantidade de horas de capacitação não ser uniforme. No que diz respeito à quantidade de monitores, não há definição de número máximo de crianças por monitor, tendo sido encontrada uma variação, nos estudos de caso e pesquisa, entre 10 e 72 crianças por monitor, quando a relação ideal é de, no máximo, 30.

15.6 **Contribuição do Programa no rendimento escolar das crianças:** constatou-se que as atividades oferecidas pela Jornada Ampliada estão contribuindo efetivamente para ampliar e fortalecer o universo de conhecimento e habilidade das crianças do PETI, provocando uma sensível melhoria no seu desempenho escolar e convívio social, proporcionando também uma alimentação mais adequada. Destaca-se a atividade do reforço escolar, que corresponde em média a uma hora da jornada ampliada, onde as crianças se ocupam das tarefas escolares ou estudo para provas, com o auxílio dos monitores. O reforço desempenha a importante função de criar o hábito de estudo, que para a maioria dessas crianças restringia-se ao comparecimento à aula.

15.7 **Horários e locais de execução da Jornada Ampliada:** verificou-se a adequação do horário de execução da Jornada, não interferindo no ensino regular das crianças. Contudo, os locais de sua execução nem sempre apresentam condições satisfatórias, principalmente nos municípios mais pobres, que não possuem condições de oferecer contrapartida como os municípios mais ricos.

15.8 **Mecanismos de controle para evitar o retorno das crianças ao trabalho:**

15.8.1 Com essa finalidade existem duas ações no Programa: Geração de Ocupações Produtivas e a Fiscalização para Erradicação do Trabalho Infantil. A primeira tem por fim capacitar as famílias das crianças para que possam aferir renda e sustentar-se após sua exclusão do Programa, sendo executada por meio do PRONAGER – Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda. O grande desafio, portanto, é criar meios de capacitar tais famílias, que em sua maioria são pessoas analfabetas, para gerarem a sua própria renda e sair do círculo de



pobreza em que vivem. A segunda, executada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, é a fiscalização propriamente dita.

15.8.2 A integração das duas ações é um bom meio de se evitar o retorno das crianças ao trabalho. Contudo, como a geração de renda é relativamente recente, não há como avaliar o seu impacto.

15.9 **Monitoramento e avaliação do Programa**

15.9.1 A fim de efetuar o monitoramento dos programas, a SEAS está realizando estudos em conjunto com a Universidade de São Paulo – USP e a Fundação Getúlio Vargas – FGV, com a finalidade de desenvolver indicadores de desempenho. De acordo com a gerente do Programa, espera-se que no exercício de 2002 eles possam ser utilizados na avaliação de seus resultados.

15.9.2 No mês de agosto desse ano foi realizado o Primeiro Encontro de Avaliação Regional – Região Nordeste, com a participação de todos os estados daquela região. No Encontro foram trocadas experiências de boas práticas e avaliado o impacto do Programa por meio de questionário com questões específicas, respondido por todos os municípios que participam do PETI no nordeste. Posteriormente, realizou-se o segundo encontro, do qual participaram a região norte e o estado do Mato Grosso do Sul e finalmente, no mês de novembro, realizar-se-á o Encontro Nacional de Avaliação do PETI.

15.10 **Atuação das comissões para erradicação do trabalho infantil**

15.10.1 De acordo com a pesquisa realizada, em 94% dos municípios a Comissão foi criada. Entretanto, apesar do elevado percentual de comissões criadas, a análise não deve restringir-se a esse ponto. Deve-se levar em conta quais setores da sociedade participam das comissões, seu grau de engajamento na fiscalização e suas deliberações quanto aos beneficiários.

15.10.2 Verificou-se o desconhecimento da sociedade quanto a atuação das comissões, o que compromete o controle social do Programa.

15.11 **Equidade:** Não obstante a proposta equitativa do Programa, no sentido de atingir aquelas crianças socialmente excluídas, a equipe deparou-se com uma questão de inequidade, correlativa à concepção do Programa, ou seja, não existe equidade com relação ao tratamento das diferenças sócio-econômicas dos municípios.

15.12 **Efetividade:** Em 100% dos municípios visitados, as famílias e monitores avaliam que o Programa vem contribuindo para reduzir o trabalho infantil. Com relação à pesquisa postal, 88% dos municípios julgam a contribuição do Programa na redução do trabalho infantil satisfatória, 8% julgam regular e apenas 2% avaliam esse ponto insatisfatório.

16. **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

16.1 Diante do exposto, e visando contribuir para a melhoria do desempenho do PETI, submetemos este relatório à consideração superior, propondo que seja recomendado à Secretaria de Estado e Assistência Social – SEAS, do Ministério da Previdência e Assistência Social, que:



- a) implemente ações no sentido de uniformizar, em âmbito nacional, os critérios para inclusão das famílias no Programa e a metodologia de identificação dessas famílias;
- b) envide esforços junto ao Ministério do Trabalho no sentido de identificar e quantificar as crianças que se encontram no trabalho infantil atualmente no Brasil, a fim de constituir e manter cadastro atualizado com suas informações;
- c) realize o monitoramento junto aos municípios, com a finalidade de verificar a existência de crianças que não participam do Programa por falta de interesse de suas famílias no valor da Bolsa, para que, em caso positivo, busque-se meios de inseri-las no Programa;
- d) estabeleça e institua a relação ideal de alunos por monitor para a Jornada Escolar Ampliada;
- e) busque meios de estender o seu Programa de Capacitação a Distância para Conselheiros, Gestores e Técnicos da Assistência Social para a capacitação dos monitores do PETI;
- f) determine e uniformize a quantidade de horas de capacitação para monitores do PETI em nível nacional;
- g) adote mediadas com vista a fortalecer as Comissões de Erradicação do Trabalho Infantil, no que diz respeito à sua atuação no controle social do Programa;
- h) verifique a possibilidade de estabelecer parcerias com ONGs, como por exemplo com a Pastoral da Criança (www.pastoraldacrianca.org.br), com a finalidade de fiscalizar a execução do Programa, a semelhança da parceria feita entre o Ministério da Educação e aquela entidade para a fiscalização do Bolsa-Escola;
- i) implemente o mais rápido possível a solução para a contratação dos monitores, de modo a tornar o ato legal;
- j) 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;
- k) promova a divulgação a todos os municípios participantes do Programa da norma operacional e manual operacional do PETI;
- l) 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;
- m) estimule os municípios a manter e aprimorar a atividade relativa ao reforço escolar no âmbito da Jornada Ampliada, com ênfase em escrita, leitura e matemática, tendo em vista sua relevância na melhoria do desempenho escolar das crianças do PETI;



- n) promova a divulgação das experiências bem sucedidas dos municípios, conforme descrito nos itens 6.6 a 6.8 deste relatório, a fim de melhorar a qualidade das atividades desenvolvidas na Jornada Escolar Ampliada;
- o) busque a parceria com outros programas do Governo Federal, no âmbito dos Ministérios do Esporte e Turismo e da Educação, como forma de viabilizar a construção de quadras esportivas, transporte das crianças e ampliação de escolas, priorizando a alocação de recursos orçamentários para aquelas localidades onde o PETI esteja em funcionamento e cujos municípios apresentam menor IDH;
- p) busque a mobilização e o engajamento da sociedade civil no Programa, principalmente nos pequenos povoados, como forma de sensibilizar a prática do mutirão entre as famílias na conservação, manutenção e limpeza dos centros, bem como envolver os empresários e associações em campanhas de doação de equipamentos, material de construção e cessão de áreas para a construção de escolas;
- q) inclua no Manual Operacional do PETI quais os parâmetros mínimos de qualidade que devem ter os 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;
- r) divulgue junto aos diversos representantes da sociedade, bem como aos participantes do Programa, a finalidade das Comissões de Erradicação do Trabalho Infantil, suas competências, seus membros e o local de funcionamento, conscientizando-os da importância de sua participação nas reuniões;
- s) busque meios de priorizar os municípios menores e mais pobres (menor IDH), que não possuem condições de manter um nível aceitável de qualidade na execução do Programa, direcionando-lhes mais recursos e apoio operacional;
- t) remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações desta Corte de Contas, com o nome dos respectivos responsáveis pela adoção das providências, bem como o conjunto de indicadores recomendados e respectivas metas, contemplando prazo para seu atingimento, com vistas ao acompanhamento e à avaliação dos resultados obtidos.

16.2 Ao Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social que envide esforços no sentido de estabelecer um grupo de contato de auditoria, com a participação de servidores da Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS, do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e da Secretaria Federal de Controle – SFC, com a finalidade de atuar como canal de comunicação com este Tribunal, a fim de facilitar o acompanhamento da implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das metas.



16.3 Que seja encaminhada cópia da Decisão que vier a ser adotada pelo Tribunal, assim como do Relatório e do Voto que a fundamentaram, bem como do inteiro teor do presente relatório, aos titulares dos seguintes órgãos e entidades:

- a) Comissão Permanente de Assuntos Sociais do Senado Federal;
- b) Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal;
- c) Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados;
- d) Subcomissão da Exploração do Trabalho e Prostituição Infantil do Senado Federal;
- e) Ministério da Previdência e Assistência Social;
- f) Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social;
- g) Fundo Nacional de Assistência Social;
- h) Conselho Nacional de Assistência Social;
- i) Conselhos estaduais de Assistência Social;
- j) Fórum Nacional Para Erradicação do Trabalho Infantil;
- k) Organização Internacional do Trabalho;
- l) Secretarias estaduais de assistência social dos estados do Maranhão, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Mato Grosso do Sul e Paraná;
- m) Secretaria Federal de Controle.

16.4 Que seja autorizada a conversão destes autos em acompanhamento e seu encaminhamento à 4ª Secex para o monitoramento da implementação das recomendações que vierem a ser exaradas pelo Tribunal.

Brasília (DF), de _____ de 2002

Hiram de Carvalho Leite

Analista de Controle Externo

Matrícula n.º 3876-8

Coordenador

Paulo Gomes Gonçalves

Analista de Controle Externo

Matrícula n.º 4553-5

Josianne de Menezes Lima Ferreira

Analista de Controle Externo

Matrícula n.º 3122-4

Robson da Silva Chagas

Analista de Controle Externo

Matrícula n.º 3494-0