

Relatório do Ministro Relator

Em exame relatório do último monitoramento para avaliação de impacto de auditoria de natureza operacional realizada no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, sob a gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

2. A deliberação do Plenário, cujos resultados são avaliados nesta oportunidade, consubstanciou-se na Decisão nº 414/2002, exarada no TC 013.002/2001-0, em Sessão de 5 de julho de 2000, sob a relatoria do Ministro Adylson Motta, tendo veiculado as seguintes determinações e recomendações:

"8.1. determinar à Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS, do Ministério da Previdência e Assistência Social, que:

8.1.1. implemente ações no sentido de uniformizar, em âmbito nacional, os critérios para inclusão das famílias no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI e a metodologia de identificação dessas famílias;

8.1.2. 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;

8.1.3. 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 PETI;

8.1.4. estabeleça e institua a relação ideal de alunos por monitor para a Jornada Escolar Ampliada;

8.1.5. 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;

8.1.6. determine e uniformize a quantidade de horas de capacitação para monitores do PETI em nível nacional;

8.1.7. adote medidas com vistas a fortalecer as Comissões de Erradicação do Trabalho Infantil, no que diz respeito à sua atuação no controle social do programa;

8.1.8. verifique a possibilidade de estabelecer parcerias com ONGs, como por exemplo com a Pastoral da Criança, 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;

8.1.9. implemente o mais rápido possível a solução para a contratação dos monitores, de modo a tornar o ato legal;

8.1.10. 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;

8.1.11. promova a divulgação a todos os municípios participantes do programa da norma operacional e manual operacional do PETI;

8.1.12. 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;

8.1.13. 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;

8.1.14. 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;

8.1.15. 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;

8.1.16. busque a mobilização e o engajamento da sociedade civil no PETI, 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;

8.1.17. 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;

8.1.18. 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;

8.1.19. 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;

8.1.20. 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.

8.2. recomendar 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 Interno - 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."

3. O trabalho em exame, que marca o fim da fase de monitoramento, teve seu desenvolvimento orientado para a investigação de três questões, destinadas a avaliar o impacto da implementação das determinações e recomendações emanadas da Decisão acima transcrita. Tais questões são colocadas nos termos seguintes:

1ª) houve adequação do processo de identificação e seleção de beneficiários e dos municípios com focos de trabalho infantil?;

2ª) o modelo de execução da jornada escolar ampliada foi aperfeiçoado, favorecendo o afastamento das crianças das atividades laborais perigosas e prejudiciais à saúde?; e

3ª) houve adequação dos sistemas de controle no nível federal e incremento do controle social sobre a execução do programa?

4. A metodologia de desenvolvimento dos trabalhos, previamente aprovada por este Relator mediante despacho de fl. 50, abrangeu pesquisa postal dirigida a 967 municípios e a todos os gestores estaduais do PETI. Também foram realizadas visitas de estudo a oito municípios: Salvador e Queimadas (Bahia); Recife e Panelas (Pernambuco); Aracaju e Itabaiana (Sergipe); Campo Grande e São Gabriel D'Oeste (Mato Grosso do Sul).

5. Os ACEs Hiram Carvalho Leite (coordenador), Daniel de Menezes Delgado e Venilson Miranda Grijó, responsáveis pelo trabalho ora em apreciação, produziram o relatório de fls. 188/232, do qual transcrevo adiante a parte que espelha os resultados alcançados na avaliação de impacto, no que tange às três questões básicas que nortearam o monitoramento em apreço:

"4. Identificação, quantificação e seleção dos beneficiários

4.1. No presente trabalho observou-se que os critérios adotados para a seleção dos beneficiários foram uniformizados entre os municípios e estão mais equitativos. Entretanto, identificou-se a existência de crianças trabalhando em municípios beneficiados pelo Programa.

4.2. Para que o PETI atinja seu objetivo, faz-se imprescindível a identificação e quantificação das crianças exercendo atividade laboral. Entretanto, no trabalho de auditoria verificou-se que não existiam dados exatos sobre a quantidade de crianças no trabalho infantil, nem critérios uniformes entre os municípios para a inclusão destas crianças no Programa. O Ministério do Trabalho e Emprego, responsável pela ação de fiscalização do trabalho infantil, havia realizado estudo para o mapeamento dos focos de trabalho infantil no Brasil. Contudo, não havia identificação ou quantificação das crianças, mas tão somente a distribuição geográfica dos focos.

4.3. Objetivando a melhoria desses pontos na execução do PETI, a Decisão Plenária TCU n.º 414/2002 dirigiu à SEAS as seguintes recomendações:

8.1.1. implemente ações no sentido de uniformizar, em âmbito nacional, os critérios para inclusão das famílias no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI e a metodologia de identificação dessas famílias;

8.1.2. envie 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;

8.1.3. 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 PETI;

.....

8.1.19. 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.'

4.4. Neste último monitoramento, com o intuito de avaliar o impacto da implementação das recomendações feitas pelo Tribunal na Decisão nº 414/2002 - P, pretendeu-se averiguar se houve adequação do processo de identificação e seleção de beneficiários e dos municípios com focos de trabalho infantil, decorrente da implementação das recomendações do TCU.

4.5. No exercício de 2004, após realizar consulta à Comissão Intergestora Tripartite - CIT, o MDS estabeleceu os critérios e diretrizes para a expansão de 116.774 novas metas do PETI. Os critérios de elegibilidade e seleção dos municípios tiveram como base a análise dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - PNAD, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE em 2002. Foram elencados os estados com maior incidência de trabalho infantil e maior cobertura do PETI. A partir dessa informação, foram priorizados os estados com maior

incidência de trabalho infantil e menor cobertura do Programa. Também foram indicados os três municípios de cada estado com maior índice de crianças e adolescentes em situação de trabalho, de acordo com o censo do IBGE do ano de 2000.

4.6. O Ministério publicou a Portaria nº 400, de 14 de julho de 2004, na qual estabelece os critérios para priorizar as crianças a serem incluídas no PETI, como vendedores ambulantes e trabalhadores domésticos, além das demandas encaminhadas pelas Delegacias Regionais de Trabalho, decorrentes da realização de fiscalizações. De acordo com a Portaria, caso seja constatado o excesso de metas em relação à demanda, outros municípios poderão ser contemplados, observando-se os critérios definidos.

4.7. Atualmente, de acordo com a pesquisa postal, 94% dos municípios e 90% dos estados consultados consideram os critérios de seleção objetivos e adequados. Em 2001, esse percentual era de cerca de 80%. Com a inclusão dos beneficiários do PETI no Cadastro Único, os critérios de seleção serão uniformizados para todos os municípios.

4.8. A SNAS informa, ainda, que está em fase de implantação o Sistema Único da Assistência Social - SUAS, que deverá regular as ações socioassistenciais em todo o território nacional. Desta forma, a expectativa é que tal forma de organização atenda às necessidades locais de cada população, favorecendo o atendimento das populações mais necessitadas.

4.9. Está definida como prioridade pelo Ministério, para o ano de 2005, a conclusão da inserção de todos os beneficiários do PETI no Cadastro Único, bem como dos usuários que forem incluídos a partir deste ano [2005]. Para tanto, o MDS realizou empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, destinado à capacitação e instrumentalização dos municípios para a viabilização do processo de recadastramento, como a contratação de entrevistadores e compra de equipamentos.

4.10. Assim, considera-se a determinação 8.1.1 em implementação, e propõe-se determinar à Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS que informe ao TCU, nas contas referentes ao exercício de 2005, o resultado da inclusão dos beneficiários do PETI no Cadastro Único e o estágio de implementação do Sistema Único da Assistência Social - SUAS.

4.11. Também em 2004, o Ministério do Trabalho e Emprego divulgou o novo mapa identificando os focos de trabalho infantil no Brasil, o que atende à determinação do item 8.1.2, cabendo considerá-la implementada.

4.12. No trabalho de auditoria, em 2001, verificou-se que Programa não estava atendendo a todas as crianças em atividade laboral penosa, degradante, perigosa ou insalubre. À época, 8% dos municípios pesquisados informaram que todas as crianças que trabalhavam eram atendidas, enquanto 90% disseram que não atendiam. De acordo com os dados da pesquisa realizada em 2005, 83% dos

municípios continuam sem atender a totalidade das crianças que trabalham, enquanto 8% afirmam que atendem todas.

4.13. Nos municípios visitados foi possível identificar crianças exercendo atividades laborais penosas, degradantes e perigosas. A existência de trabalho infantil também foi confirmada pelos os gestores entrevistados.

4.14. Entre dezembro de 2004 e fevereiro de 2005 a Secretaria Nacional de Assistência Social em conjunto com a Secretaria de Gestão e Avaliação da Informação - SAGI, realizou levantamento censitário nos 2.788 municípios abrangidos pelo Programa, das crianças, dos adolescentes e de seus familiares, com o objetivo de identificar o público atendido bem como colher informações a seu respeito, como nome, sexo, data de inclusão no Programa, forma de recebimento da bolsa, entre outras.

4.15. Sendo assim, considera-se a determinação 8.1.3 em implementação, e propõe-se determinar à SNAS/MDS que informe nas contas relativas a 2005 o resultado do recadastramento e as medidas a serem adotadas a partir da informações coletadas.

4.16. Com relação à priorização dos municípios com menor Índice de desenvolvimento Humano - IDH pelo PETI, de acordo com as informações da Secretaria Nacional de Assistência Social, é obedecido o critério de existência de crianças e adolescentes exercendo atividades laborais consideradas perigosas, penosas, insalubres ou degradantes para sua inclusão no PETI. Além disso, acrescenta que o Governo Federal estabeleceu como prioridade o Programa Fome Zero, que utiliza o IDH como critério na definição das áreas de atuação. Esclarece que todos os demais programas federais estão orientados a também direcionarem suas ações para as áreas de atuação do Fome Zero que, por conseguinte, são os municípios com os menores IDH.

4.17. Atualmente, dos 930.824 beneficiários do Programa, 56% encontram-se na região Nordeste, onde se localizam os municípios com menor IDH do país. Assim, julga-se implementada a determinação 8.1.19. A Tabela 5 apresenta o percentual de distribuição das metas do PETI entre as regiões.

Tabela 5 - Distribuição das metas do Programa por região - 2005

Região Metas %

Nordeste 521.261 56

Centro-Oeste 111.698 12

Norte 111.698 12

Sudeste 107.044 11,5

Sul 79.123 8,5

Total 930.824 100

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

4.18. Por fim, não é possível, no presente trabalho, mensurar o impacto da implementação das recomendações em razão de o Ministério ainda estar adotando as medidas necessárias, com conclusão prevista para o final do ano de 2005. No entanto, pode-se identificar como efeito da auditoria do TCU, a decisão do MDS em adotar os critérios do Cadastro Único para o PETI. Isso garantiu uniformização dos critérios de seleção dos beneficiários em nível nacional, assim como a equidade na seleção das famílias beneficiadas.

4.19. Cabe ressaltar que se identificou no presente monitoramento beneficiários do PETI que também recebem recursos do Bolsa Família, de acordo com informações da Gerência do Programa e dos gestores estaduais entrevistados. Vale lembrar que não há impedimento legal para o recebimento de ambas as bolsas, já que a Lei nº 10.836, de 09/01/2004, que instituiu o Bolsa Família não abrange o PETI. Dada a sua relevância, o assunto será tratado separadamente no Capítulo 7 deste relatório.

5. Jornada Escolar Ampliada

5.1. Nesta questão pretendeu-se verificar se a implementação das recomendações exaradas na Decisão nº 414/2002 contribuiu para o aperfeiçoamento do modelo da jornada escolar ampliada do PETI, favorecendo o afastamento das crianças das atividades laborais perigosas e prejudiciais à saúde. Concluiu-se que ainda não há oferta suficiente de cursos de capacitação para monitores e agentes envolvidos na execução do Programa e que a qualidade dos locais de execução da jornada ampliada, continua comprometida.

5.2. Um aspecto levantado pela equipe de auditoria, no que diz respeito à jornada ampliada, foi a identificação de seu funcionamento como um vetor de ampliação e desenvolvimento do universo sócio-cultural, educativo e informacional da criança e do adolescente, oferecendo possibilidades de inclusão social.

5.3. No trabalho de auditoria realizado em 2001, verificou-se, também, que não havia oferta de cursos de capacitação suficientes para os monitores participantes da jornada ampliada. Também, não havia, por parte do nível federal, a instituição e divulgação dos padrões mínimos de qualidade para os locais de execução da jornada ampliada e a relação entre o número de alunos e monitores não foi considerada adequada.

5.4. Esta questão encontra-se no âmbito das seguintes recomendações da Decisão Plenária n.º 414/2002, dirigidas também à SEAS, atualmente com implementação sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS:

8.1.4. estabeleça e institua a relação ideal de alunos por monitor para a Jornada Escolar Ampliada;

8.1.5. 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;

8.1.6. determine e uniformize a quantidade de horas de capacitação para monitores do PETI em nível nacional;

8.1.13. 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;

8.1.14. 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;

8.1.15. 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;

8.1.17. 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.'

5.5. As recomendações 8.1.4 e 8.1.6 foram consideradas não aplicáveis desde o primeiro monitoramento, em razão da Secretaria Nacional de Assistência Social entender que não cabe ao Governo Federal estabelecer regras fixas quanto à relação do número de alunos por monitor, nem tampouco quanto ao número mínimo de horas de capacitação a serem ofertadas aos monitores pelos governos municipais, principalmente, em razão das diferentes situações e limitações orçamentárias de cada município.

5.6. A recomendação 8.1.17 foi considerada implementada no segundo monitoramento, já que o Manual de Orientação do PETI, divulgado em 2002 estabelece as condições básicas necessárias ao bom funcionamento e qualidade do programa, inclusive os aspectos a serem considerados quanto às instalações físicas e quanto aos equipamentos e materiais para a jornada ampliada.

5.7. Apesar disso, nas visitas de estudo identificou-se que a qualidade dos locais de execução da jornada escolar ampliada, continua comprometida. Em Aracaju, todos os cinco locais visitados não apresentavam condições adequadas para o desenvolvimento das atividades com as crianças, faltando materiais, equipamentos e ventilação adequada das salas. O mesmo se deu no Município de Itabaiana - SE, principalmente na zona rural, como demonstrado pela Figura 1. [Figura 1 insere à fl. 209 dos autos].

5.8. Na pesquisa realizada à época da auditoria, 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. As Regiões Norte e Nordeste apresentaram o pior desempenho. Vale ressaltar que as duas são precisamente aquelas que concentram os municípios mais pobres do país. Em 2005, 63% dos municípios consideraram a infra-estrutura das instalações satisfatórias. Dos 37% restantes, 28% consideram-na regular e 7% insatisfatória. 2% não responderam à questão. Para 62% dos municípios os locais para a execução da jornada ampliada é o maior entrave para a execução do Programa.

5.9. Apesar de ter havido avanço no entendimento por parte dos municípios da adequação dos locais de execução da jornada ampliada, ainda existe expressivo percentual considerando os locais regulares ou insatisfatórios. O Gráfico 1 apresenta as principais dificuldades enfrentadas pelos municípios para a implementação da jornada, de acordo com os dados da pesquisa postal.

Gráfico 1 - Dificuldades enfrentadas pelos municípios para implementação da jornada

Fonte: pesquisa postal realizada pelo TCU em 2005.

5.10. Pode-se observar que os espaços físicos para o desenvolvimento das atividades da jornada ampliada representa dificuldade para mais de 60% dos municípios que responderam à pesquisa.

5.11. Apesar disso, cumpre registrar que existem municípios que desempenham bem o Programa, como no caso do Município de São Gabriel D'Oeste - MS, que dispõe de locais adequados e seguros para a execução da jornada, como pode ser notado na Figura 2 [Figura 2 inserta à fl. 210 dos autos]. Analisando o contraste entre alguns locais de execução da jornada, depreende-se que onde o governo municipal é mais atuante e conta com a participação de ONGs desenvolvendo trabalhos conjuntos na execução do PETI, a qualidade do Programa é mais elevada.

5.12. Sendo assim, julga-se necessário determinar à SNAS/MDS que divulgue periodicamente para estados e municípios, o Manual Operacional do PETI, em especial no que concerne aos 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, utilizando para tanto, inclusive o sítio eletrônico do Programa na página do MDS na internet. Determinar, ainda, que sejam divulgadas as boas práticas do Programa, apresentando bons exemplos de execução da jornada ampliada.

5.13. Com relação ao estímulo do MDS para que os municípios mantenham e aprimorem a jornada ampliada, foi realizado empréstimo de recursos financeiros junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID com o intuito de desenvolver estudos qualitativos sobre a jornada ampliada, com o objetivo de aprimorar a sua execução. Está prevista a realização de cinco estudos, um para cada

região do País, para especificar o que está sendo oferecido e identificar as boas práticas, a fim de subsidiar uma proposta para o aprimoramento da jornada.

5.14. Ante o exposto, considera-se a determinação 8.1.13 como em implementação e sugere-se determinar à SNAS/MDS que informe, nas contas relativas ao exercício de 2005, o resultado dos referidos estudos e encaminhe a proposta de aprimoramento da jornada ampliada.

5.15. No que tange à capacitação para agentes envolvidos na execução do PETI, o MDS informa que, na atual estrutura da SNAS, a execução de programas de formação e capacitação está a cargo do Departamento de Gestão do Sistema Único da Assistência Social, o qual está desenvolvendo plano de capacitação para os agentes envolvidos na execução do PETI. Tendo em vista que a estrutura está pautada na nova perspectiva da Política de Assistência Social, na qual os programas estão inseridos em ações de proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade, as ações de capacitação serão baseadas nessa nova perspectiva. Comunica, também, que foi realizado, em dezembro de 2004, o Seminário Nacional sobre a Política de Erradicação do Trabalho Infantil, do qual participaram coordenadores estaduais e municipais do PETI e representantes de comissões de erradicação do trabalho infantil.

5.16. De acordo com a pesquisa postal realizada durante o presente trabalho, em 75% dos municípios há oferta de cursos de capacitação para os monitores da JEA e agentes envolvidos na execução do Programa, sendo que em 15%, são oferecidas mais de 30 horas por mês. Em 20% não há oferta de capacitação. Em relação a 2001, 80% dos municípios ofereciam capacitação aos monitores, sendo que em 21% essa oferta era de mais de 30 horas mensais. Em 14% não havia oferta. Considerando-se os dados apurados, há indícios de que houve um retrocesso nessa questão.

5.17. Sendo assim, julga-se que a determinação constante do item 8.1.5 não foi implementada, e sugere-se determinar à SNAS que:

a) encaminhe ao TCU, no prazo de 180 dias, plano de capacitação para os agentes envolvidos na execução do PETI, desenvolvido pelo Departamento de Gestão do Sistema Único da Assistência Social;

b) promova encontros regionais e nacionais periódicos, a exemplo do seminário realizado em dezembro de 2004;

c) estimule a realização de encontros e capacitações nos estados e municípios.

5.18. Segundo as informações nos monitoramentos anteriores, a divulgação das experiências bem sucedidas se deu nos encontros regionais dos gestores, coordenadores e parceiros do programa. Havia previsão de criação do portal da assistência social que, no entanto, não chegou a ser implantado.

5.19. Apesar disso, de acordo com as informações apresentadas pela Secretaria Nacional de Assistência Social, foi criado e implantado sistema de informações com espaço destinado à

divulgação das experiências bem sucedidas, que está disponível na página do Ministério na internet. Sendo assim, entende-se que a determinação 8.1.14 está implementada.

5.20. O PETI é uma das metas presidenciais monitoradas pela Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil, com a qual foram realizadas quatro oficinas com o objetivo de definição de gestão e aperfeiçoamento do Programa. Ficou decidido sobre a migração do pagamento da bolsa do PETI para o Programa Bolsa Família, o que possibilitará que os recursos antes destinados para o pagamento da bolsa do Programa sejam utilizados para a jornada ampliada, favorecendo o seu desenvolvimento e ampliação.

5.21. Ficou acordado também a criação de um grupo de trabalho, articulado pela Casa Civil e com a coordenação do MDS, com o objetivo de garantir a integração das ações para o fortalecimento da jornada ampliada, formado pelo MDS, Ministério da Saúde - MS, Ministério da Educação - ME, Ministério do Trabalho e Emprego - MTE e Caixa Econômica Federal - CEF.

5.22. Como até o fim do presente monitoramento o Grupo de Trabalho ainda não havia sido formado, considera-se a determinação 8.1.15 em implementação e propõe-se determinar ao MDS que informe junto às contas referentes ao exercício de 2005 sobre a composição, as atividades e trabalhos desenvolvidos pelo Grupo, bem como os resultados alcançados.

5.23. As recomendações do Tribunal analisadas neste capítulo levaram o MDS a implementar e distribuir documento divulgando os critérios mínimos de qualidade para os locais de execução da jornada escolar ampliada e 'kit pedagógico' direcionado aos monitores. Contudo, como os locais de execução da jornada são parte da contrapartida dos municípios, assim como a oferta de capacitação, a questão foge ao alcance do MDS, devido à sua incapacidade de fiscalizar todos os 2.788 municípios participantes do Programa.

6. Fiscalização, monitoramento e controle social do Programa

6.1. Na auditoria realizada pelo Tribunal em 2001 foi identificado que o monitoramento, fiscalização e controle da execução do Programa não eram suficientes, deficiência que ora persiste. Atualmente, a forma de contratação dos monitores da jornada ampliada apresenta-se como ponto de entrave na execução do PETI, devido à falta de definição legal para a forma do ato. Também, o controle e o meio de repasse dos recursos ainda é frágil. Por outro lado, as delegacias regionais do trabalho e comissões de erradicação do trabalho infantil mostraram-se atuantes, desempenhando papel imprescindível no combate ao trabalho infantil.

6.2. Nesta questão avaliou-se se houve adequação dos sistemas de controle no nível federal e incremento do controle social sobre a execução do Programa, assim como a fiscalização exercida pelo Ministério do Trabalho e Emprego sobre os focos de trabalho infantil, em virtude das recomendações prolatadas pelo Tribunal.

6.3. As comissões de erradicação do trabalho infantil, que constituem meio de controle social do Programa, desempenham o importante papel de fiscalizar as unidades de execução da jornada ampliada e as escolas da rede pública de ensino, além de executar, junto com o município e outras instituições, campanhas educativas sobre trabalho infantil. Entretanto, no trabalho de auditoria, realizado em 2001, concluiu-se que a atuação das comissões não estava sendo suficiente e, em muitos casos, apesar de estarem constituídas, sua existência era desconhecida pelos agentes envolvidos com a execução do Programa. Também foi identificado o desconhecimento, por parte dos agentes envolvidos na execução do Programa, da Norma e do Manual Operacional do PETI.

6.4. Observou-se, também, que o órgão responsável pela gestão do PETI não realizava sistematicamente o acompanhamento ou avaliação da execução do Programa. Assim, com a finalidade de aferir os resultados alcançados, desenvolveu-se indicadores de desempenho, abrangendo os aspectos quantitativos e qualitativos, com a finalidade de utilizá-los, também, como instrumento para monitoramento.

6.5. Esta questão encontra-se no âmbito das seguintes recomendações da Decisão Plenária n.º 414/2002, dirigidas, também, à SEAS:

8.1.7. adote medidas com vistas a fortalecer as Comissões de Erradicação do Trabalho Infantil, no que diz respeito à sua atuação no controle social do programa;

8.1.8. verifique a possibilidade de estabelecer parcerias com ONGs, como por exemplo com a Pastoral da Criança, 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;

8.1.9. implemente o mais rápido possível a solução para a contratação dos monitores, de modo a tornar o ato legal;

8.1.10. 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;

8.1.11. promova a divulgação a todos os municípios participantes do programa da norma operacional e manual operacional do PETI;

8.1.12. 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;

8.1.16. busque a mobilização e o engajamento da sociedade civil no PETI, 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;

8.1.18. 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.'

6.6. Durante este monitoramento, constatou-se que as comissões de erradicação do trabalho infantil e as delegacias regionais do trabalho são atuantes, desempenhando papel imprescindível no combate ao trabalho infantil. O Gráfico 2 apresenta, percentualmente, algumas atividades desenvolvidas pelas comissões, de acordo com os dados da pesquisa postal.

Gráfico 2 - Atividades desenvolvidas pelas comissões de erradicação do trabalho infantil

Fonte: pesquisa postal realizada pelo TCU em 2005.

6.7. De acordo com a pesquisa postal, 96% dos municípios e todos os estados possuem a comissão formada. Em 2001, as entrevistas realizadas durante os exames in loco, demonstraram que cerca de 95% dos pais e 75% dos monitores desconheciam a existência da comissão de erradicação do trabalho infantil. No presente trabalho, todos os monitores entrevistados têm conhecimento da existência da entidade. Além disso, analisando o Gráfico 2 pode-se observar que mais de 50% das comissões analisam as fichas de cadastro das famílias, cerca de 60 % realizam reuniões periódicas e quase 70% fiscalizam a execução da jornada ampliada.

6.8. Nas visitas de estudo, observou-se que as comissões de erradicação do trabalho infantil têm sido atuantes. Em todos os estados visitados elas realizam reuniões mensais para tratar dos assuntos afetos à questão. Em Pernambuco, existe também o fórum itinerante, iniciativa da comissão estadual que atua no combate ao trabalho infantil viajando para os municípios do interior do Estado. Em todas as comissões dos locais visitados existem representantes do Ministério Público, do governo local, sociedade, ONGs e das delegacias regionais do trabalho.

6.9. Na Portaria que regulamentou a expansão do PETI, o Ministério garantiu a participação das comissões de erradicação do trabalho infantil estaduais na distribuição das metas entre os municípios, além de atuar nos processos de identificação das crianças que trabalham, seleção das famílias e acompanhamento da execução do Programa . Também, em todas as supervisões realizadas pelos técnicos do Ministério nos estados e municípios, tem sido destacada a importância e a necessidade da participação das comissões estaduais e municipais em todos os processos pertinentes ao Programa.

6.10. Além disso, o MDS garantiu a participação de representantes das comissões de erradicação do trabalho infantil estaduais e municipais no Seminário Nacional sobre a Política

Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, realizado em Brasília no mês de dezembro de 2004.

Dado o exposto, consideram-se as determinações 8.1.7 e 8.1.18 implementadas.

6.11. De acordo com os gestores e representantes das comissões, as delegacias regionais do trabalho desempenham papel fundamental no combate ao trabalho infantil, atuando na fiscalização de denúncias e encaminhamento de crianças para o Programa.

6.12. Até o ano de 2004, existiam os Grupos Especiais de Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente - GECTIPA, criados pela Portaria nº 7, de 23 de março de 2000, do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, que favoreceu o trabalho de fiscalização e controle do trabalho exercido por crianças. Entretanto, os grupos foram extintos pela Portaria nº 541, de 15 de outubro de 2004, também do MTE. O fato foi criticado pelos agentes envolvidos na execução do PETI entrevistados durante as visitas de estudo, em razão da dificuldade para exercer a fiscalização do trabalho infantil pelas delegacias regionais do trabalho.

6.13. Cabe ressaltar que a UNICEF, em trabalho publicado em 2004, avaliou como efetiva a criação e a atuação dos referidos grupos especiais, contribuindo com o trabalho do MTE de fiscalização e identificação de focos de trabalho infantil [UNICEF, 2004].

6.14. Ante o exposto, propõe-se recomendar ao Ministério do Trabalho e Emprego que, considerando a relevância do tema e a sua priorização pelo Governo Federal, estude a possibilidade de reconstituir os Grupos Especiais de Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente - GECTIPA.

6.15. O item 8.1.11 da Decisão 414/2002-P determinou que o MDS promovesse a divulgação a todos os municípios participantes do programa da norma operacional e do manual operacional do PETI. Em 2002 foram produzidos e distribuídos para todos os estados e municípios 30.000 exemplares do manual de orientação do PETI. Isto posto, o relatório do segundo monitoramento considerou a determinação implementada. Apesar disso, constatou-se neste monitoramento, de acordo com as informações das entrevistas realizadas durante as visitas de estudo, que os gestores estaduais e municipais, assim como os monitores, não têm conhecimento do Manual Operacional do Programa.

6.16. Considerando a falta de conhecimento dos gestores estaduais e municipais sobre o Manual Operacional do PETI, observada durante a realização das visitas de estudo, sugere-se determinar à SNAS/MDS que divulgue para todos os estados e municípios participantes do Programa o Manual Operacional do PETI, inclusive por meio do sítio eletrônico do PETI na página do Ministério na internet, conforme já proposto no item 5.13 deste relatório.

6.17. Com relação às campanhas sobre conscientização da questão do trabalho infantil, o MDS produziu e distribuiu para estados e municípios vídeo institucional e folhetos sobre o PETI. Outra ação realizada foi o apoio do Ministério à Caravana Nacional Contra o Trabalho Infantil,

promovida, em 2004, pelo Fórum Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, do qual o MDS é membro da coordenação colegiada. A caravana passou por todos os estados, reunindo as esferas de governo, ONGs, sociedade e mídia local e nacional.

6.18. As ações descritas tiveram como objetivo, a divulgação da importância do Programa e o impacto que ele tem sobre a vida das crianças afastadas do trabalho. Buscou-se, também, sensibilizar a sociedade sobre a importância de oferecer às crianças e adolescentes oportunidade de melhoria de condições de vida, por meio da inserção e permanência na escola, contribuindo para a construção de sua identidade e cidadania. Ante as informações prestadas, considera-se as determinações 8.1.10 e 8.1.16 implementadas.

6.19. Segundo informação de 66% dos monitores entrevistados neste trabalho, atualmente a fiscalização da execução do PETI é inadequada. Na opinião de todos os gestores municipais e estaduais, o acompanhamento e a supervisão exercidas pelo MDS são insuficientes. Uma reclamação recorrente dos agentes envolvidos na execução do Programa diz respeito à falta de encaminhamento de material técnico. Além disso, identificou-se que os gestores estaduais e municipais entrevistados nas visitas de estudo não têm conhecimento sobre o Manual Operacional do PETI. A ausência de comunicação entre os executores e gestores também foi citada como um problema. Isso tudo acarreta a falta de conhecimento das competências e papéis dos monitores da jornada ampliada e dos gestores estaduais e municipais.

6.20. Em 2001, verificou-se que o monitoramento, a fiscalização e o controle da execução do Programa por parte do governo não eram suficientes nem adequados. Tal fato ocorria em razão da falta de fiscalização da execução do Programa dos governos estaduais e municipais e do acompanhamento e supervisão do Governo Federal. Isto acarretava a possibilidade de ocorrência de fraudes ou irregularidades. No presente trabalho verificou-se que o problema persiste.

6.21. Atualmente, de acordo com os dados da pesquisa postal, em 10% dos municípios pesquisados há crianças que estão incluídas no Programa e não freqüentam a jornada ampliada. Em Itabaiana - SE, durante a visita a um dos locais de execução da jornada ampliada na Escola Joana D'Arc, monitores denunciaram a situação de crianças beneficiadas pelo Programa que estudam no período noturno. Identificou-se, também, um caso mais grave, que trata de uma criança que continua incluída no Programa mas não freqüentava mais a escola. A criança é Cleverlan Bispo dos Santos, de 14 anos, e a equipe teve a oportunidade de falar com sua mãe, que argumentou sobre a necessidade financeira de seu filho trabalhar e informou que havia realmente retirado-o da jornada. As informações foram repassadas para o Gestor do Programa no Município de Itabaiana - SE, que ficou de adotar as medidas necessárias para sanar o problema, inclusive, excluindo o nome do beneficiário do PETI.

6.22. O fato aponta duas situações. A primeira, a necessidade das famílias terem a ajuda financeira das crianças, o que muitas vezes culmina na manutenção do trabalho infantil, como no

exemplo mencionado. A segunda, demonstra a falta de fiscalização da frequência e acompanhamento do Programa pelos municípios, ocasionando o repasse de recursos para famílias que não cumprem as condições para sua manutenção no Programa.

6.23. Segundo os dados da pesquisa, em 13% dos municípios não há fiscalização alguma da execução do PETI e em 11% as crianças voltam a trabalhar, mesmo estando incluídas no Programa.

6.24. Entende-se que há sim a necessidade de fiscalização da execução do PETI, mas a exclusão das crianças do Programa apenas agrava a situação de pessoas já vulnerabilizadas socialmente e penaliza, em última análise, as próprias crianças, que têm de trabalhar e ficam impossibilitadas de frequentar a escola. Assim, julga-se que a solução mais adequada seria levar fatos semelhantes ao citado às comissões de erradicação do trabalho infantil e ao Ministério Público para que sejam adotadas as medidas necessárias a retirar tais crianças do trabalho infantil penoso, insalubre e perigoso.

6.25. Desta forma, propõe-se determinar ao MDS que oriente os municípios a fiscalizar a frequência escolar da jornada ampliada das crianças atendidas pelo PETI, conforme previsto na Portaria nº 458/2001, que regulamenta o PETI, e que, caso seja constatada a ocorrência de trabalho infantil entre os beneficiários, que sejam adotadas medidas para manter a criança na escola, afastando-a do trabalho, levando o fato ao conhecimento das demais instâncias competentes.

6.26. Quanto à realização de parcerias com ONGs para exercer atividades de fiscalização e controle da execução do PETI, conforme determinado no item 8.1.8 da Decisão 414/2002-P, o MDS informa que participa de organizações com essa finalidade, como o Conselho Nacional da Defesa da Criança e do Adolescente - Conanda e Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil - Conaeti, esta última coordenada pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

6.27. Participa, ainda, do colegiado deliberativo do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. Assim, integra a rede nacional de combate ao trabalho infantil, que é composta por 48 entidades, dentre as quais destacam-se: Agência de Notícias dos Direitos da Infância - ANDI; Instituto de Estudos Socioeconômicos Missão Criança - INESC; Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - MNMMR; Circo de Todo Mundo; Movimento de Ação Comunitária - MOC; centrais sindicais; confederações patronais; Associações Nacionais dos Auditores Fiscais do Trabalho, dos Magistrados da Justiça do Trabalho e dos Auditores Fiscais do Trabalho. Essas organizações têm acompanhado e colaborado na execução e no controle do Programa.

6.28. Além disso, a fim de aperfeiçoar os mecanismos de controle e avaliação, o MDS tem o compromisso de efetuar busca contínua de outras entidades com as quais possa estabelecer parcerias.

6.29. Ante o exposto, julga-se que a determinação 8.1.8 está implementada.

6.30. Foi observado que a forma de contratação dos monitores da jornada escolar ampliada ainda apresenta-se como ponto de entrave na execução do PETI. No trabalho de auditoria

realizado em 2001, identificou-se que a contratação dos monitores em todo o território nacional não era feita por meio de concurso público, forma exigida na lei, mas por contratação direta. Tal fato representava uma ameaça à continuidade do Programa, em razão do risco de descontinuidade do serviço dos monitores. Passados três anos da Decisão 414/2002-P, constatou-se que o problema ainda persiste.

6.31. Nas visitas de estudo realizadas neste monitoramento, observou-se que a contratação dos monitores ainda representa grave ponto de entrave na execução do PETI. Identificou-se que a contratação é efetuada, como nos casos dos municípios visitados, por ONGs ou instituições contratadas pelas prefeituras. Além de não ser a forma legal, os monitores ficam sem a garantia de seus direitos trabalhistas, o que pode vir a provocar a impetração de ações contra os governos municipais. Além disso, quando ocorre a troca de gestão municipal em eleições, como em janeiro de 2005, muitos prefeitos trocam toda a equipe, inclusive de monitores, o que acarreta a descontinuidade do serviço, em razão da falta de conhecimento dos objetivos e diretrizes do Programa por parte dos novos agentes contratados.

6.32. O item 8.1.9 da Decisão nº 414/2002-P determinou que o MDS implementasse solução para o problema. Segundo as informações da Secretaria Nacional de Assistência Social foi divulgado, no início de 2003, a todos os municípios contemplados pelo PETI, nota técnica elaborada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, contendo orientações quanto à forma adequada de contratação de monitores. A nota justifica a contratação temporária por excepcional interesse público e orienta os municípios acerca dos limites a serem observados quanto à utilização desse instituto. Conforme a conclusão do relatório do segundo monitoramento, esse item da decisão foi considerado como tendo sido implementado.

6.33. Entretanto, considerando-se a persistência do problema e a importância dos monitores para a continuidade do Programa, propõe-se determinar à SNAS/MDS que divulgue periodicamente a nota técnica do MTE que trata do assunto, inclusive por meio do sítio eletrônico do Programa na página do MDS na internet.

6.34. Sobre o assunto vale ressaltar a boa prática do Estado da Bahia, que realiza concurso público em nível estadual para a contratação de monitores para todos os municípios que executam o Programa no Estado, além de oferecer cursos de capacitação e atualização para os contratados.

6.35. Nos termos da Lei nº 9.604/98, regulamentada pelo Decreto nº 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.

6.36. Identificou-se que a forma e o controle do repasse dos recursos ainda é frágil. De acordo com os dados da pesquisa realizada em 2001, em 95% dos municípios havia ocorrência de atrasos no repasse de recursos para o pagamento da Bolsa Criança Cidadã, sendo que em 68% desses, com grande frequência. Apenas 3% dos municípios informaram que nunca houve atrasos. Segundo os dados da pesquisa realizada em 2005, os atrasos no repasse dos recursos continuam ocorrendo em 98% dos municípios pesquisados, sendo que em 40% desses, com muita frequência, como demonstrado no Gráfico 3.

6.37. A suspensão do repasse dos recursos penaliza somente os beneficiários do Programa, que ficam sem receber a Bolsa, 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, à época da auditoria, no município de Queimadas, no Estado da Bahia.

Gráfico 3 - Percentual de municípios onde ocorrem atrasos no repasse dos recursos

Fonte: pesquisa postal realizada pelo TCU em 2005.

6.38. 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. Além, disso, o atraso nos recursos da jornada ampliada torna-se um complicador para o município oferecer condições satisfatórias para o seu funcionamento, já que tem de custear gastos com merenda, material escolar, pagamento dos monitores, entre outros.

6.39. Conforme pode-se observar no Gráfico 4, a inadimplência dos municípios quanto à Certidão Negativa de Débito - CND representa 13% dos motivos da ocorrência dos atrasos, enquanto em 60% dos casos não há justificativa por parte do Ministério.

Gráfico 4 - Motivos da ocorrência de atrasos no repasse dos recursos federais

Fonte: pesquisa postal realizada pelo TCU em 2005.

6.40. Em 04 de outubro de 2001, foi publicada a Portaria nº 458, da extinta SEAS, que prevê a realização do repasse dos recursos do PETI destinados à Bolsa diretamente às famílias por meio de bancos oficiais ou agências dos correios. Entretanto, segundo informações da SNAS, apenas cerca de 12% dos beneficiários do programa estão recebendo por meio de cartão magnético.

6.41. De acordo com as informações apresentadas nos monitoramentos anteriores, o repasse dos recursos diretamente aos beneficiários por meio de cartões magnéticos seria agilizado com a implantação do Cadastro Único, e que o processo encontrava dificuldades devido à baixa qualificação de recursos humanos no âmbito dos municípios para a operacionalização do sistema informatizado da Caixa Econômica Federal e aos problemas de ordem tecnológica existentes.

6.42. Neste trabalho, a SNAS informou que foram realizados encontros com a Caixa Econômica Federal - CEF, com o objetivo de traçar estratégias que garantam a eficácia do Sistema PETI junto aos municípios. Foi definido que o pagamento da bolsa às famílias por meio do cartão

magnético será efetuado no mês de referência. Por exemplo, o mês de janeiro será pago em janeiro, e assim sucessivamente. Ademais, a CEF irá disponibilizar o módulo "Bloqueio", para que o município possa bloquear o pagamento do benefício para as famílias que não cumpram as condicionalidades do Programa. Outra medida adotada é a exclusão do Programa de adolescentes que completarem 16 anos, no mês subsequente ao da data de seu aniversário.

6.43. Além disso, foi realizado, em 2004, monitoramento em 24 municípios durante um mês, com a finalidade de identificar as dificuldades de operacionalização do Sistema do Cadastro Único e do Sistema do PETI. Em seguida foi realizada oficina presencial com a participação de representantes de municípios do entorno do Distrito Federal, para ouvir as principais dificuldades das prefeituras para a manutenção do Cadastro. As conclusões foram as seguintes: falta de capacitação das pessoas que operam o sistema nas prefeituras; deficiência de equipamentos tecnológicos das prefeituras, que utilizam equipamentos obsoletos e internet discada, o que dificulta a transferência de dados on-line; e demora na entrega dos cartões por parte da CEF.

6.44. Como citado na análise da primeira questão, no capítulo 4 deste relatório, o MDS estima que até o final de 2005 todos os beneficiários do PETI estarão incluídos no Cadastro Único, recebendo a bolsa por meio de cartão magnético.

6.45. Sobre o assunto, vale lembrar que o Programa Bolsa Família, executado também pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome desde 2004, possui 6,5 milhões de famílias atendidas, e por conseguinte, o mesmo número de cartões distribuídos, de acordo com o informações do próprio Ministério. Enquanto isso, o PETI, executado desde 1997, conseguiu implementar o pagamento por meio de cartão para cerca de 12% dos 930 mil beneficiários.

6.46. Ante o exposto, considera-se a determinação 8.1.12 em implementação, e propõe-se determinar à SNAS/MDS que informe ao TCU, nas constas relativas ao exercício de 2005, o estágio da implementação do pagamento da bolsa por meio de cartão magnético.

6.47. Pode-se concluir que as recomendações do Tribunal favoreceram a execução do Programa, já que estimularam o Ministério a confeccionar 30 mil cópias do Manual Operacional do PETI e distribuí-los para estados e municípios que executam o Programa. Com isso, houve a divulgação do papel e das competências das esferas estaduais e municipais. Outro efeito identificado como contribuição do trabalho de auditoria realizado pelo Tribunal em 2001 foi a elaboração de norma técnica que esclarece e apresenta solução para a questão da contratação dos monitores.

6.48. O MDS vem desenvolvendo, desde a auditoria, trabalho de fortalecimento das comissões de erradicação do trabalho infantil, que teve efeito multiplicador, já que são compostas por importantes agentes de combate ao trabalho infantil, como o Ministério Público, delegacias regionais do trabalho, ONGs, entre outros. Além disso, o trabalho do Tribunal favoreceu o início do processo de repasse dos recursos da Bolsa Criança Cidadã, diretamente aos beneficiários, por meio de cartão

magnético. Esta forma é mais segura para impedir a ocorrência de fraudes e dificulta a existência de ingerência política dos municípios na distribuição de recursos federais para os beneficiários do Programa."

6. Além da análise relativa ao impacto das determinações monitoradas - agrupadas nas três questões básicas comentadas nos excertos acima transcritos - a equipe de auditoria aditou considerações acerca da inclusão do PETI no Programa Bolsa Família, bem como avaliou a implementação dos indicadores de desempenho, objeto do item 8.1.20 da Decisão nº 414/2002-P, nos termos que a seguir extraio do relatório de monitoramento:

"7. Inclusão do PETI no Bolsa Família

7.1. Como citado no capítulo 5 do presente relatório, o PETI é uma das metas presidenciais monitoradas pela Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil, com a qual o MDS realizou quatro oficinas com o objetivo de definição de gestão e aperfeiçoamento do Programa. Ficou decidido que o pagamento da bolsa do PETI será migrado para o Programa Bolsa Família, o que possibilitará que os recursos antes destinados para o pagamento da bolsa do Programa sejam utilizados para a jornada ampliada, favorecendo o seu desenvolvimento e ampliação. Espera-se, também, acabar com a concorrência que existe atualmente entre os dois Programas.

7.2. Importante salientar que a metodologia de fiscalização da frequência das crianças do PETI à jornada ampliada deve ser criteriosa, a fim de evitar que elas voltem a trabalhar, ou abandonem o Programa, já que continuariam a receber recursos pelo Bolsa Família, sem contudo precisar frequentar a jornada. Sendo assim, considera-se imprescindível que o Ministério adote estratégia segura de controle da frequência das crianças à jornada ampliada, a fim de evitar a evasão das famílias do PETI.

7.3. Quanto à essa questão, cabe considerar que, em trabalho realizado em 2004 por esta Corte de Contas no Programa Bolsa Família (TC nº 007.329/2004-0), identificou-se a dificuldade enfrentada pelo Ministério do Desenvolvimento Social para fiscalizar o cumprimento das condicionalidades pelos beneficiários, conforme consta do Acórdão TCU 1496/2004-P, proferido na Sessão de 29/09/2004.

.....

7.4. A Lei nº 10.836, de 09/01/2004, que instituiu o Bolsa Família, não abrangeu o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Assim, existem, atualmente, famílias que são beneficiadas pelos dois Programas. O fato não se manifesta como ilegalidade, já que não há a exclusão legal do recebimento da bolsa do PETI e do Bolsa Família. No entanto, deve-se considerar que as famílias que recebem renda dos dois Programas, estariam em situação delicada com o corte de uma delas. Ademais, entende-se que a dificuldade de fiscalização da condicionalidade da frequência das crianças à jornada ampliada apresentaria risco à continuidade do PETI.

7.5. Além disso, o objetivo de se manter um só rol de beneficiários da assistência social será alcançado por meio da inclusão das famílias atendidas pelo PETI no Cadastro Único.

7.6. Ante o exposto, propõe-se determinar à SNAS/MDS, que encaminhe ao TCU a estratégia que será utilizada para a transferência da bolsa do PETI para o Programa Bolsa Família, descrevendo a metodologia a ser adotada para fiscalizar e garantir a permanência das crianças na jornada ampliada e evitar a evasão dos beneficiários do Programa.

8. Indicadores de desempenho

8.1. Com a finalidade de aferir os resultados alcançados pelo Programa, no trabalho de auditoria em 2001 foi desenvolvido um conjunto de indicadores de desempenho, abrangendo os aspectos quantitativos e qualitativos, com a finalidade, também, de utilizá-los para o monitoramento do Programa. A implementação dos indicadores foi determinada no item 8.1.20 da Decisão 414/2002-P.

'8.1.20. 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.'

8.2. Em face da não apresentação dos indicadores de desempenho necessários ao acompanhamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Tribunal, por meio do Acórdão nº 1368/2003-Plenário, autorizou a realização do 3º monitoramento, antes do presente trabalho.

8.3. Cabe ressaltar que os prazos constantes do Plano de Ação, estabelecidos em conjunto com os gestores, foram dilatados, em virtude da implementação de várias recomendações estar vinculada, de alguma forma, às ações de avaliação interna e externa, conduzidas durante o exercício de 2004. Nesse sentido, o item 9.1 do Acórdão nº 1541/2004 concedeu prazo até 31/01/2005, para que a Secretaria Nacional de Assistência Social encaminhasse ao Tribunal relatório que contivesse o estágio de implementação das determinações e recomendações constantes da Decisão nº 414/2002.

8.4. Por meio do Ofício 25/2005/SNAS/MDS, de 31/01/2005, a Secretaria Nacional de Assistência Social encaminhou as informações solicitadas, contendo as medidas adotadas pelo Ministério, relativas à referida Decisão do TCU. Cumpre registrar que as informações encaminhadas foram incorporadas ao presente relatório nos capítulos específicos.

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

Eficiência x Qualidade

- Quantidade de alunos por monitor em 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: MDS e PNAD/IBGE)
 - Percentual de aumento da renda da família após sua inclusão no PETI (fonte de dados: gestores municipais do PETI)
- Eficácia x Qualidade
 - Percentual das famílias que têm acesso às campanhas de conscientização sobre os malefícios causados pelo trabalho infantil (fonte de dados: gestores estaduais)
 - Percentual de famílias participantes do PETI atendidas com atividades de capacitação e qualificação profissional (fonte de dados: gestores estaduais)
- Efetividade x Quantidade
 - Número de crianças exercendo atividade laboral antes e depois da implementação do PETI (fonte de dados: gestores municipais do PETI)
- Efetividade x Qualidade
 - Taxa de frequência escolar das crianças e adolescentes participantes do PETI (fonte de dados: gestores municipais do PETI)
- Equidade x Custo
 - Percentual de recursos do PETI que atingiram 10% dos municípios com menor IDH (fonte de dados: MDS)

8.6. Informa, entretanto, que os indicadores número de horas destinadas para reuniões sócio-educativas de geração de renda e percentual de famílias participantes do PETI atendidas com atividades de capacitação e qualificação profissional, não podem ser calculados em razão de o Ministério ter deixado de repassar recursos para programas de geração de renda em 2003.

8.7. o Ministério comunica, ainda, que, por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, contratou consultores para elaborar outros indicadores de monitoramento do PETI. Para desenvolver o trabalho, foram realizadas, em 2004, duas reuniões com a participação de coordenadores estaduais e municipais, representantes das comissões estaduais de erradicação do trabalho infantil, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério dos Esportes, Ministério da Saúde, organismos internacionais, Ministério Público do Trabalho e Fórum Nacional para a Erradicação do Trabalho Infantil.

8.8. Considera-se a determinação 8.1.20 implementada e, tendo em vista que até o exercício de 2004 os indicadores de desempenho propostos na auditoria não foram utilizados, propõe-se determinar ao MDS que passe a informar na prestação de contas da SNAS, a partir do exercício de 2005, a apuração dos indicadores de desempenho adotados.

8.9. A não adoção dos indicadores prejudicou a avaliação do impacto do trabalho do Tribunal, haja vista a impossibilidade de medir os aspectos abordados nos referidos índices.

(...)"

7. Finalizando o relatório, a equipe formulou as seguintes propostas de encaminhamento:

"11.1.1. Determinar à Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS que:

a) divulgue periodicamente, para estados e municípios, o Manual Operacional do PETI, em especial no que concerne aos 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, utilizando para tanto, inclusive, o sítio eletrônico do Programa na página do Ministério do Desenvolvimento Social na internet;

b) encaminhe ao Tribunal, no prazo de 180 dias, o plano de capacitação para os agentes envolvidos na execução do PETI, desenvolvido pelo Departamento de Gestão do Sistema Único da Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

c) promova encontros regionais e nacionais com periodicidade definida, a exemplo do seminário realizado em dezembro de 2004, e estimule a realização de encontros e capacitações nos estados e municípios;

d) oriente os municípios a fiscalizar a frequência do ensino regular e da jornada ampliada das crianças atendidas pelo Programa, conforme previsto na Portaria nº 458/2001, que regulamenta o PETI, ressaltando a necessidade e importância da realização da fiscalização da execução do Programa, e que caso seja constatada a ocorrência de trabalho infantil entre os beneficiários, que sejam adotadas medidas para manter a criança na escola, afastando-a do trabalho, levando o fato ao conhecimento das demais instâncias competentes;

e) divulgue, periodicamente, a nota técnica do Ministério do Trabalho e Emprego que trata da solução para a questão da contratação dos monitores da jornada escolar ampliada, utilizando, inclusive, o sítio eletrônico do Programa na página do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome na internet;

f) informe, na oportunidade de encaminhamento ao TCU do relatório de gestão que acompanhará as contas referentes ao exercício de 2005, sobre a efetiva adoção das medidas mencionadas nas alíneas de "a" a "f" do subitem 11.1.1 deste relatório, assim como sobre:

1) o resultado da inclusão dos beneficiários do PETI no Cadastro Único;

2) o resultado do levantamento realizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social em conjunto com a Secretaria de Gestão e Avaliação da Informação - SAGI, nos 2.788 municípios abrangidos pelo Programa, a respeito das crianças, dos adolescentes e de seus familiares, com o objetivo de identificar o público atendido bem como colher informações a seu respeito, bem como as medidas adotadas a partir das informações coletadas;

3) o estágio de implementação do Sistema Único da Assistência Social - SUAS;

4) o resultado dos estudos que visam o aprimoramento da jornada ampliada assim como as medidas a serem adotadas;

5) a composição, as atividades e os resultados alcançados pelo grupo de trabalho, articulado pela Casa Civil e com a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com o objetivo de garantir a integração das ações para o fortalecimento da jornada ampliada, formado por representantes do MDS, Ministério da Saúde - MS, Ministério da Educação - ME, Ministério do Trabalho e Emprego - MTE e da Caixa Econômica Federal - CEF;

6) o estágio da implementação do pagamento da bolsa do PETI aos beneficiários do Programa por meio de cartão magnético;

7) a estratégia que será utilizada para a transferência do pagamento da bolsa do PETI para o Bolsa Família, descrevendo a metodologia a ser adotada, em especial no que concerne à fiscalização das condicionalidades específicas do Programa, a fim de garantir a permanência das crianças na jornada ampliada e evitar a evasão dos beneficiários;

8) a apuração dos seguintes indicadores de desempenho adotados:

Eficiência x Qualidade

- Quantidade de alunos por monitor em 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: MDS e PNAD/IBGE)

- Percentual de aumento da renda da família após sua inclusão no PETI (fonte de dados: gestores municipais do PETI)

Eficácia x Qualidade

- Percentual das famílias que têm acesso às campanhas de conscientização sobre os malefícios causados pelo trabalho infantil (fonte de dados: gestores estaduais)

- Percentual de Famílias participantes do PETI atendidas com atividades de capacitação e qualificação profissional (fonte de dados: gestores estaduais)

Efetividade x Quantidade

- Número de crianças exercendo atividade laboral antes e depois da implementação do PETI (fonte de dados: gestores municipais do PETI)

Efetividade x Qualidade

- Taxa de frequência escolar das crianças e adolescentes participantes do PETI (fonte de dados: gestores municipais do PETI)

Equidade x Custo

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

11.1.2. Recomendar ao Ministério do Trabalho e Emprego que, considerando a relevância do tema e a sua priorização pelo Governo Federal, estude a possibilidade de reconstituir os Grupos Especiais de Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente - GECTIPA.

11.1.3. Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para os seguintes destinatários:

- a) Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- b) Ministro de Estado da Educação;
- c) Ministro de Estado do Trabalho e Emprego;
- d) Ministro de Estado dos Esportes;
- e) Ministro de Estado da Saúde;
- f) Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil;

- g) Assessor Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
 - h) Diretor do Fundo Nacional de Assistência Social;
 - i) Presidente da Caixa Econômica Federal;
 - j) Secretário Federal de Controle Interno;
 - k) Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF;
 - l) Organização Internacional do Trabalho - OIT;
 - m) Secretários de Assistência Social dos Estados do Mato Grosso do Sul, Sergipe, Bahia e Pernambuco;
 - n) Secretários de Assistência Social dos municípios de Salvador e Queimadas na Bahia, Recife e Panelas em Pernambuco, Aracaju e Itabaiana em Sergipe e Campo Grande e São Gabriel D'Oeste no Mato Grosso do Sul;
 - o) Presidente do Senado Federal;
 - p) Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal;
 - q) Presidente da Comissão Mista do Orçamento;
 - r) Presidente da Câmara dos Deputados;
 - s) Presidente da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados.
- 11.1.4. Arquivar os presentes autos na 4ª Secex."
8. A Diretora da 1ª Divisão, em manifestação de fls. 233/234 e a titular da Seprog, em despacho de fl. 235, manifestam concordância com o relatório e com as propostas formuladas.
- É o Relatório.

Voto

Trago à consideração do Plenário, nesta oportunidade, relatório de avaliação de impacto de auditoria de natureza operacional realizada no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, sob a gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS.

2. Este Tribunal, por meio da Decisão nº 414/2002, exarada no TC 013.002/2001-0, em Sessão de 5 de julho de 2002, sob a relatoria do Ministro Adylson Motta, expediu diversas determinações e recomendações ao órgão responsável pelo programa à época, no intuito de contribuir com a proposição de ações para a melhoria do desempenho do programa, notadamente no que se refere ao aperfeiçoamento dos critérios para identificação e seleção dos beneficiários, ao aprimoramento da jornada escolar ampliada e correção das deficiências observadas na fiscalização, monitoramento e controle social do PETI.

3. A presente fase em exame, que finaliza o monitoramento iniciado após o trabalho que culminou com a Decisão nº 414/2002, orientou-se no sentido de investigar o impacto da auditoria operacional realizada no Programa nas três vertentes básicas acima resumidas.

4. Antes, contudo, de adentrar nos achados da equipe de auditoria, considero importante fazer um breve resumo dos objetivos e da forma de execução do Programa, o que faço me apoiando no Capítulo 2 do relatório da equipe de monitoramento (fls. 199/200).

5. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI é um programa de transferência de renda do Governo Federal para famílias de crianças e adolescentes, com o intuito de erradicar a prática do trabalho na faixa etária de 7 a 15 anos em atividades consideradas perigosas, insalubres, penosas ou degradantes. Busca-se, então, conceder auxílio financeiro às famílias, em substituição à renda do trabalho da criança ou do adolescente. Como condição para obtenção do benefício, os pais têm que matricular os filhos na escola e zelar pela sua frequência na chamada "jornada ampliada", que visa o desenvolvimento, em período extracurricular, de atividades de reforço escolar, alimentação e atividades esportivas, artísticas e culturais.

6. Para se inserirem no programa, os estados da Federação devem apresentar ao Ministério um levantamento dos casos de trabalho infantil que ocorrem em seus municípios, mediante critérios que priorizem o atendimento a municípios em pior situação econômica ou nos quais se verifiquem atividades prejudiciais à saúde e à segurança das crianças e adolescentes trabalhadoras.

7. Identificados os potenciais beneficiários, mediante relação nominal remetida ao MDS, cumpre aos municípios a adoção de ações prévias ao recebimento dos recursos, quais sejam: inserção das crianças e adolescentes na escola; seleção, capacitação e contratação de monitores para atuar na jornada ampliada; estruturação de espaço físico adequado; elaboração de plano de ação.

8. A transferência dos recursos federais opera-se de duas formas. A primeira, diretamente às famílias beneficiadas, no valor de R\$ 40,00 por mês para cada criança ou adolescente retirado da situação de trabalho na zona urbana. Na zona rural esse valor é de R\$ 25,00. A segunda, destina aos municípios R\$ 20,00 per capita, na zona urbana e R\$ 10,00, na zona rural, para auxiliar na execução da jornada escolar ampliada.

9. As condicionalidades exigidas das famílias são frequência mínima de 75%, tanto na escola como na jornada ampliada, bem como o total afastamento do trabalho antes executado pela criança ou pelo adolescente. A fiscalização dessas exigências é executada pelos municípios.

10. Antes de iniciar a apreciação dos pontos específicos do relatório técnico elaborado pela equipe de auditoria, gostaria de compartilhar com meus Pares algumas impressões sobre o Programa auditado por este Tribunal.

11. Com efeito, entre as diversas mazelas que o abismo das desigualdades sociais acarreta à população menos favorecida de nosso país, a mais perversa, a meu ver, é a que obriga crianças e

adolescentes a se submeterem ao trabalho prematuro e, pior ainda, em condições insalubres e degradantes, como acontece em carvoarias, canaviais e lixões das grandes metrópoles, apenas para citar os casos mais divulgados pela mídia.

12. Ao se submeterem a esse tipo de trabalho para garantir a sobrevivência própria e da família, a criança e o adolescente são triplamente penalizados. Primeiro, porque se privam da infância, momento da vida que deveria ser voltado ao aprendizado e ao lúdico. Segundo, porque são excluídos do processo regular de ensino e, terceiro, como consequência direta desses fatores, comprometem sua capacidade de empregabilidade futura, tornando-se cidadãos sem perspectivas de ascensão social, gerando um círculo vicioso que se estende aos seus próprios filhos.

13. Nesse processo, toda a sociedade perde, porque multiplica-se o contingente populacional incapaz de gerar riqueza pela falta de qualificação pessoal e profissional, o que vem a onerar toda a população do país, porquanto é necessário aumentar os gastos com a assistência social, exigindo dos contribuintes uma maior carga de tributos.

14. Essa breve digressão permite contextualizar a importância do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI que, se bem conduzido, pode representar um passo fundamental para a superação das políticas meramente assistencialistas - cuja importância também não se nega - na medida em que se está promovendo ações concretas de modificação de uma realidade indesejável, retirando a criança e o adolescente da condição degradante de ter que vender sua mão-de-obra por preço vil e permitindo o seu acesso à educação regular, direito de todos.

15. Passo a apreciar, doravante, os resultados do monitoramento em questão.

16. Considerado em seu aspecto global, a situação da aderência do órgão gestor do PETI às determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal em decorrência da auditoria operacional realizada em 2001 pode ser considerada bastante satisfatória, representando 85% de medidas implementadas ou em implementação.

17. O quadro abaixo demonstra a situação específica de cada item da deliberação monitorada:

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

18. A única determinação que foi considerada não implementada (item 8.1.5) refere-se à capacitação para os agentes envolvidos na execução do PETI. Aliás, o trabalho de auditoria revelou que houve um retrocesso nessa questão em relação ao ano de 2001, pois naquela época 80% dos municípios ofereciam capacitação aos monitores da Jornada Ampliada, enquanto agora esse percentual situou-se em 75%. Oportunas se mostram, portanto, as determinações sugeridas pela equipe, no sentido de que a SNAS encaminhe ao TCU, para avaliação, o plano de capacitação que está sendo desenvolvido no Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social, conforme noticiado no relatório técnico, bem como promova encontros regionais e nacionais periódicos e estimule a

realização de encontros e capacitações locais. Faço pequena ressalva apenas quanto ao prazo proposto para o encaminhamento do referido plano, pois considero que essa determinação, ao lado de outras que serão submetidas ao Plenário, devem ser avaliadas nas próximas contas anuais do órgão, tendo em vista que se encerra a fase de monitoramento com este processo.

19. Não obstante as demais determinações já terem sido consideradas implementadas ou estarem em implementação, não posso me furtar de tecer comentários sobre alguns aspectos levantados pela equipe técnica, os quais me chamaram a atenção.

20. O primeiro destaque que faço refere-se ao fato de que o trabalho do Tribunal teve influência direta na melhoria dos critérios de identificação e seleção dos beneficiários do Programa. No trabalho de auditoria realizado em 2001 verificou-se que não existiam dados precisos sobre os principais focos de trabalho infantil no Brasil. Entretanto, no exercício de 2004, atento às determinações então emanadas pela Corte de Contas, o Ministério do Desenvolvimento Social elegeu como base para os critérios de expansão do programa as análises da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio realizada pelo IBGE. Identificou-se, então, os estados com maior incidência de trabalho infantil, direcionando a esses uma maior cobertura.

21. Testemunha da melhora dos critérios de seleção é a impressão coletada nos questionários aplicados na auditoria, revelando que 94% dos municípios consideraram adequados e objetivos tais critérios, contra um índice de 80% em 2001.

22. Igualmente relevante a informação de que o MDS vem adotando os critérios do Cadastro Único no PETI, o que garante uniformização e equidade na seleção dos beneficiários em nível nacional.

23. Louvável também a pretensão anunciada pelo Governo em criar um grupo de trabalho articulado pela Casa Civil objetivando integrar as ações para fortalecimento da jornada ampliada. De fato, como as atividades dessa vertente do PETI se caracterizam pela multidisciplinaridade, ao abranger aspectos educacionais, artísticos, esportivos e culturais, é conveniente que as diversas instituições envolvidas estejam em permanente integração, de modo a somar esforços para aperfeiçoamento do programa.

23. Por outro lado, pontos críticos ainda permanecem, o que pode comprometer a efetividade do programa, caso não sejam implementadas as ações necessárias por parte do Ministério.

24. Destaco a precariedade de expressivo percentual das instalações destinadas à jornada escolar ampliada, ressaltando-se o pior desempenho das Regiões Norte e Nordeste, realidade essa constatada in loco pela equipe de auditoria, ocasião em que restou evidenciada a falta de materiais, de equipamentos e de ventilação adequada das salas. De se notar, contudo, que a responsabilidade para organização desses ambientes insere-se na contrapartida dos municípios. Em todo caso, mostra-se adequada a sugestão da equipe de auditoria no sentido de se determinar ao MDS que continue a

divulgação do Manual Operacional do PETI, instrumento no qual estão definidos os parâmetros mínimos de qualidade das instalações.

25. Também chama-me a atenção o fato de persistir o problema dos aspectos legais para contratação de monitores para a jornada ampliada, o que vem sendo feito por parte dos municípios por via indireta, utilizando-se de Organizações Não-Governamentais ou de instituições contratadas pelas prefeituras, quando o mais correto seria a realização de concurso público, como ocorre no Estado da Bahia. A falta de vínculo mais estreito dos monitores com a Administração compromete a continuidade do Programa, na medida em que aumenta a rotatividade desses profissionais, com risco de interrupção das atividades extracurriculares e a conseqüente volta das crianças e adolescentes ao trabalho.

26. Outro ponto comprometedor é o sistemático atraso no repasse dos valores das bolsas aos beneficiários, o que pode gerar perda de credibilidade no Programa e levar as famílias a retirarem os filhos da escola e reconduzi-los ao trabalho. Esse problema tende a se resolver com a inclusão dos atendidos pelo PETI no Cadastro Único e a sua migração para o Bolsa Família.

27. Entretanto, embora a migração para o Bolsa Família possa aperfeiçoar o pagamento do benefício, também trás consigo um grande risco para o PETI. Refiro-me ao fato de que o mérito do PETI está na efetiva retirada das crianças e adolescentes do mundo do trabalho precoce, o que exige rigorosa fiscalização da frequência das crianças na escola e na jornada ampliada. Ora, recebendo o benefício por meio do Bolsa Família, cuja dificuldade em se monitorar o cumprimento das condicionalidades já é de conhecimento deste Tribunal (TC 007.329/2004-0, Acórdão nº 1.496/2004-P), corre-se o risco das famílias receberem o auxílio sem que as crianças ou adolescentes estejam efetivamente cumprindo suas atividades escolares e extracurriculares. Diante dessa possibilidade, faz-se necessário rigoroso acompanhamento dos efeitos da cogitada migração por parte do MDS, com o estabelecimento de uma estratégia consistente que garanta a continuidade dos objetivos do PETI. E as informações pertinentes devem ser avaliadas por este Tribunal nas contas anuais do órgão gestor, a Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

28. Por fim, cumpre registrar fato importante para a continuidade da avaliação do Programa, que também é fruto da auditoria operacional realizada em 2001. Trata-se do desenvolvimento de indicadores de desempenho que passarão a ser utilizados no relatório de gestão que integram as contas da Secretaria, caso o Plenário aprove a minuta de Acórdão que estou submetendo à sua apreciação nesta oportunidade. Contudo, tendo em vista encontrarmo-nos já no mês de fevereiro, as informações que a Secretaria deverão encaminhar nas contas anuais deverão ser fixadas para o exercício de 2006.

29. Feitas essas considerações, congratulo-me com a equipe de auditoria e com o corpo dirigente da Seprog e da 4ª Secex pela qualidade do trabalho desenvolvido e acolho, com as adaptações necessárias, as propostas de encaminhamento formuladas, que têm por objetivo contribuir para combater as fragilidades ainda verificadas no Programa.

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de fevereiro de 2006.

VALMIR CAMPELO

Ministro-Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre a avaliação de impacto de auditoria de natureza operacional realizada no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, objetivando verificar o grau de implementação das recomendações e os benefícios decorrentes da Decisão nº 414/2002-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no art. 43 da Lei nº 8.443/92 e no art. 250 do Regimento Interno, em:

9.1. determinar à Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS que:

9.1.1. divulgue, periodicamente, para estados e municípios, o Manual Operacional do PETI, em especial no que concerne aos 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, utilizando para tanto, inclusive, o sítio do Programa na página do Ministério do Desenvolvimento Social na Internet;

9.1.2. promova encontros regionais e nacionais com periodicidade definida, a exemplo do seminário realizado em dezembro de 2004, e estimule a realização de encontros e capacitações de monitores da jornada ampliada nos estados e municípios;

9.1.3. oriente os municípios a fiscalizar a frequência do ensino regular e da jornada ampliada das crianças atendidas pelo Programa, conforme previsto na Portaria nº 458/2001, ressaltando a necessidade e importância da realização da fiscalização da execução do Programa, e esclarecendo que, caso seja constatada a ocorrência de trabalho infantil entre os beneficiários, sejam adotadas medidas para manter a criança na escola, afastando-a do trabalho, levando o fato ao conhecimento das instâncias competentes;

9.1.4. divulgue, periodicamente, a nota técnica do Ministério do Trabalho e Emprego que trata da solução para a questão da contratação dos monitores da jornada escolar ampliada, utilizando, inclusive, o sítio do Programa na página do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome na Internet;

9.1.5. informe, na oportunidade de encaminhamento ao TCU do relatório de gestão que acompanhará as contas referentes ao exercício de 2006, sobre a efetiva adoção das medidas mencionadas nos subitens 9.1.1 a 9.1.4 deste Acórdão, bem como sobre:

9.1.5.1 os resultados do plano de capacitação para os agentes envolvidos na execução do PETI, desenvolvido pelo Departamento de Gestão do Sistema Único da Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

9.1.5.2. o resultado da inclusão dos beneficiários do PETI no Cadastro Único;

9.1.5.3. o resultado do levantamento em conjunto com a Secretaria de Gestão e Avaliação da Informação - SAGI nos municípios abrangidos pelo Programa, a respeito das crianças, dos adolescentes e de seus familiares, com o objetivo de identificar o público atendido bem como colher informações a seu respeito, destacando as medidas adotadas a partir das informações coletadas;

9.1.5.4. o estágio de implementação do Sistema Único da Assistência Social - SUAS;

9.1.5.5. o resultado dos estudos que visam ao aprimoramento da jornada ampliada, assim como as medidas a serem adotadas;

9.1.5.6. a composição, as atividades e os resultados alcançados pelo grupo de trabalho, articulado pela Casa Civil, com o objetivo de garantir a integração das ações para o fortalecimento da jornada ampliada, formado por representantes do MDS, Ministério da Saúde - MS, Ministério da Educação - ME, Ministério do Trabalho e Emprego - MTE e da Caixa Econômica Federal - CEF;

9.1.5.7. o estágio da implementação do pagamento da bolsa do PETI aos beneficiários do Programa por meio de cartão magnético;

9.1.5.8. a estratégia utilizada para a transferência do pagamento da bolsa do PETI para o Bolsa Família, descrevendo a metodologia adotada, em especial no que concerne à fiscalização das condicionalidades específicas do Programa, a fim de garantir a permanência das crianças na jornada ampliada e evitar a evasão dos beneficiários;

9.1.5.9. a apuração dos seguintes indicadores de desempenho:

9.1.5.9.1. quantidade de alunos por monitor em Jornada Escolar Ampliada;

9.1.5.9.2. número de horas destinadas à capacitação dos monitores da Jornada Escolar Ampliada;

9.1.5.9.3. número de horas destinadas para reuniões sócio-educativas de geração de renda;

9.1.5.9.4. tempo médio de espera pelas famílias desde o seu cadastramento no PETI até o recebimento da Bolsa Criança Cidadã;

9.1.5.9.5. 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;

9.1.5.9.6. percentual de aumento da renda da família após sua inclusão no PETI;

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

9.1.5.9.8. percentual de famílias participantes do PETI atendidas com atividades de capacitação e qualificação profissional;

9.1.5.9.9. número de crianças exercendo atividade laboral antes e depois da implementação do PETI;

9.1.5.9.10. taxa de frequência escolar das crianças e adolescentes participantes do PETI;

9.1.5.9.11. percentual de recursos do PETI que atingiram 10% dos municípios com menor IDH;

9.2. recomendar ao Ministério do Trabalho e Emprego que, considerando a relevância do tema e a sua priorização pelo Governo Federal, estude a possibilidade de reconstituir os Grupos Especiais de Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente - GECTIPA;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, do Relatório e do Voto que o fundamentam e do relatório técnico de fls. 187/232:

9.3.1. à Controladoria-Geral da União, para ciência e comunicação à Secretaria Federal de Controle Interno, quanto às determinações deste acórdão que ensejam oportuna manifestação daquela Secretaria acerca das informações que constarão das contas anuais da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS;

9.3.2. ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

9.3.3. ao Ministro de Estado da Educação;

9.3.4. ao Ministro de Estado do Trabalho e Emprego;

9.3.5. ao Ministro de Estado dos Esportes;

9.3.6. ao Ministro de Estado da Saúde;

9.3.7. à Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil;

9.3.8. ao Assessor Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

9.3.9. ao Diretor do Fundo Nacional de Assistência Social;

9.3.10. ao Presidente da Caixa Econômica Federal;

9.3.11. ao Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF;

9.3.12. à Organização Internacional do Trabalho - OIT;

9.3.13. aos Secretários de Assistência Social dos Estados do Mato Grosso do Sul, Sergipe, Bahia e Pernambuco;

9.3.14. aos Secretários de Assistência Social dos municípios de Salvador e Queimadas na Bahia, Recife e Panelas em Pernambuco, Aracaju e Itabaiana em Sergipe e Campo Grande e São Gabriel D'Oeste no Mato Grosso do Sul;

9.3.15. ao Presidente do Senado Federal;

9.3.16. ao Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal;

9.3.17. ao Presidente da Comissão Mista do Orçamento;

9.3.18. ao Presidente da Câmara dos Deputados;

9.3.19. ao Presidente da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados.

9.4. arquivar os presentes autos na 4ª Secex.

Quorum

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditor presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

Publicação

Ata 08/2006 - Plenário

Sessão 22/02/2006

Aprovação 24/02/2006

Dou 01/03/2006 - Página 0