

Avaliação da integração do programa de erradicação do trabalho infantil (PETI) ao programa bolsa-família (PBF)

Realização:



FNPETI

FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E
ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

Apoio:



Secretaria
Internacional do Trabalho

Avaliação da integração do programa de erradicação do trabalho infantil (PETI) ao programa bolsa-família (PBF)

Brasília, janeiro de 2007

Estudo elaborado pela consultora Dra. Maria das Graças Rua

Revisado por Irene Lage de Britto.

Índice

1 - Descrição dos objetos de avaliação: programa de erradicação do trabalho infantil.....	06
2 - Descrição dos objetos de avaliação: Programa Bolsa-Família (PBF).....	11
3 - A integração do PETI-PBF.....	22
4 - Principais constatações da avaliação da integração PETI-PBF.....	35
5 - Recomendações e indicadores.....	39
 DOCUMENTOS CONSULTADOS.....	 41

Introdução

Este relatório apresenta o levantamento e a sistematização dos processos pelos quais foi implementada a integração do Programa Bolsa-Família (PBF) ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), com a identificação de algumas das principais lições aprendidas. Apresenta, também, uma avaliação dos efeitos dessa integração sobre o combate ao trabalho infantil. Espera-se que os resultados possam servir, especialmente, de apoio ao Governo federal, em seus esforços para o cumprimento dos dispositivos constitucionais que asseguram os direitos de crianças/adolescentes a um desenvolvimento saudável e integral.

Especificamente, o trabalho interessa aos seguintes usuários: Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e *stakeholders* como: gestores do Executivo, Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados (Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; de Direitos Humanos e Minorias; de Seguridade Social e Família; de Trabalho, Administração e Serviço Público e de Educação e Cultura), órgãos de controle externo e de controle social, bem como entidades da sociedade civil envolvidas no combate ao trabalho infantil.

O foco da avaliação incidiu, principalmente, sobre a implementação dos processos integrados do PETI e PBF, ou seja, foram examinadas as estratégias, insumos, procedimentos e arranjos, inclusive institucionais, adotados para produzir um resultado. As dimensões examinadas foram: clareza e compartilhamento dos objetivos pelos gestores envolvidos no processo de integração; adequação do desenho adotado para implementar a integração. Assim é, também, uma avaliação de efetividade, compreendendo o exame dos efeitos desta integração sobre a erradicação do trabalho infantil.

A partir do estabelecimento das dimensões acima, aplicaram-se os seguintes critérios de análise:

- **Eficácia:** em que medida a integração contribuiu para o cumprimento dos objetivos e metas de redução do trabalho infantil no Brasil?
- **Eficiência:** a integração contribuiu para a maximização dos resultados na aplicação dos recursos do PETI? O acesso às atividades socioeducativas e de convivência (ASEC) foi ampliado e garantido para todas as crianças/adolescentes ex-trabalhadoras atendidas pelo PETI e pelo PBF? Os parâmetros pedagógicos para a jornada ampliada foram definidos de modo a contemplar o atendimento às crianças abaixo de 6 anos?
- **Efetividade:** quais os resultados obtidos *versus* resultados esperados da integração dos Programas? Houve resultados não-antecipados, positivos e negativos? De que natureza?
- **Eqüidade:** como foram abordados os aspectos relativos à justiça social na seleção dos beneficiários? A integração tem propiciado a focalização adequada?
- **Transparência:** o Cadastro Único assegura mais transparência a esses programas governamentais? Contribuiu para o aprimoramento da gestão dos programas?
- **Participação social:** a integração contribuiu para o fortalecimento dos canais de interlocução dos gestores e demais interessados?
- **Sustentabilidade:** que formas de mudança institucional foram constituídas para a redução e/ou erradicação do trabalho infantil? O que foi feito para que as partes envolvidas não reincidam no trabalho infantil?

A pesquisa baseou-se em dois tipos de dados: (i) documentos oficiais dos dois programas, obtidos em meio impresso ou eletrônico no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Tribunal de Contas da União (TCU) e outras instituições públicas envolvidas; (ii) percepções e avaliações dos principais gestores sobre os dois Programas e sua integração. Após o levantamento inicial dos documentos, procedeu-se à análise dos mesmos.

Em seguida, a fim de explorar as dimensões selecionadas para a avaliação, nos meses de fevereiro e março de 2007, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os principais gestores do MDS, do MPOG e do MTE envolvidos no processo, cujas identidades, em obediência à ética de pesquisa, serão preservadas¹.

É necessário registrar que este trabalho enfrentou uma série de limitações. Primeiramente, registre-se o reduzido prazo para sua realização, em período de festas de final de ano e férias, o que atrasou a realização das atividades de coleta de dados. Além disso, houve dificuldades decorrentes do contexto de mudança governamental, já que o momento foi marcado pelas expectativas de reforma ministerial, que impuseram obstáculos ao acesso a vários informantes. Finalmente, posto que a integração do PETI ao PBF por intermédio do Cadastro Único só alcançou magnitude significativa no segundo semestre de 2006, os resultados desse processo ainda estão se consolidando, sendo o momento atual ainda recente para conclusões definitivas.

Este documento está dividido em cinco seções, além desta Introdução: na primeira, foi descrito o PETI; na segunda, apresentaram-se as principais características do PBF; na terceira, descreveu-se e discutiu-se a integração dos dois programas nos termos estabelecidos pelo Governo federal e atualmente vigentes; na quarta, foram relatados os critérios de avaliação e apresentadas as principais constatações, a partir da análise realizada. Por último, na quinta seção, foram feitas as recomendações, bem como apresentado um conjunto de indicadores para avaliação de resultados e de processos do PETI.

1. DESCRIÇÃO DOS OBJETOS DE AVALIAÇÃO: PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

Em 1980, registrou-se, no Brasil, cerca de 6,9 milhões de crianças/adolescentes em situação de trabalho. Em 1992, houve o registro de 9,6 milhões, com idade entre 5 a 17 anos. Em 1995, esse número decresceu

¹ Resolução n°196/96, do Conselho Nacional de Saúde, que estabelece as Diretrizes e Normas Regulamentadoras Sobre Pesquisa Envolvendo Seres Humanos, item III.3 – “A pesquisa em qualquer área do conhecimento, envolvendo seres humanos deverá observar as seguintes exigências:...(i) prever procedimentos que assegurem a confidencialidade e a privacidade, a proteção da imagem e a não estigmatização, garantindo a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou das comunidades, inclusive em termos de auto-estima, de prestígio e/ou econômico-financeiro; ...”

para 9,5 milhões. As causas desse fenômeno são múltiplas: a pobreza e a miséria; as distorções do sistema econômico; as limitações do sistema educacional e as restrições impostas pelos aspectos culturais.

Em 1998, a incidência do trabalho infantil no Brasil começou a alterar-se de modo significativo, totalizando aproximadamente 7,7 milhões de crianças/adolescentes, número que, em 1999, foi reduzido para 6,6 milhões. Em 2001, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), cerca de 5,5 milhões de crianças/adolescentes, com idade entre 5 e 17 anos, encontravam-se em situação de trabalho precoce. Desses, em torno de 300 mil estavam na faixa etária de 5 a 9 anos; 2,8 milhões tinham entre 10 e 15 anos, e 2,4 milhões se encontravam entre os 16 e 17 anos de idade.

De acordo com a legislação brasileira, trabalho infantil é aquele exercido por qualquer pessoa menor de 16 anos. No entanto, é permitido o trabalho a partir dos 14 anos, desde que na condição de aprendiz. Aos adolescentes de 16 a 18 anos, é proibida a realização de trabalhos em atividades insalubres, perigosas ou penosas; de trabalhos que envolvam cargas pesadas e/ou jornadas longas e, ainda, trabalhos em locais ou serviços que prejudiquem seu bom desenvolvimento psíquico, moral e social.

O PETI iniciou-se em 1996, como uma experiência piloto implantada nas carvoarias do estado do Mato Grosso do Sul, onde foram atendidas 1.500 crianças/adolescentes que trabalhavam nos fornos de carvão e na colheita da erva-mate, em 14 municípios. No ano de 1997, foi implantado nos canaviais de Pernambuco e na região sisaleira da Bahia, ampliando-se o atendimento também aos estados do Amazonas e de Goiás. Em 1998, foi estendido para a região citrícola de Sergipe, para áreas de garimpo em Rondônia e para canaviais no litoral fluminense do Rio de Janeiro. A partir de 1999, o Programa teve sua abrangência ampliada para diversas atividades nos demais estados do País, bem como estendeu-se a novos municípios nos estados já atendidos.

Inicialmente, o Programa tinha por finalidade erradicar o trabalho infantil de crianças/adolescentes de 7 a 14 anos, em atividades consideradas perigosas, insalubres, penosas ou degradantes, nas zonas urbana e rural. Sua ação tinha como referência principal o núcleo familiar e, subsidiariamente, a escola e a comunidade. O público-alvo era constituído, prioritariamente, de famílias com renda *per capita* de até ½ salá-

rio mínimo, com filhos na faixa de 7 a 14 anos em situação de trabalho nas atividades mencionadas².

Em 2001, o PETI concedia às famílias incluídas um benefício financeiro denominado “Bolsa Criança Cidadã”, no valor de R\$ 25,00 para a área rural e R\$ 40,00 para a urbana, por criança que freqüentasse a Jornada Escolar Ampliada.

No Programa Plurianual (PPA) 2000-2003, as ações orçamentárias estruturadas para a implementação do PETI eram prioritariamente as seguintes: (a) concessão de Bolsa Criança Cidadã; (b) o atendimento a criança e ao adolescente em Jornada Escolar Ampliada; (c) geração de ocupações produtivas para as famílias do PETI, todas inicialmente a cargo da Secretaria de Estado de Assistência Social, do Ministério de Previdência e Assistência Social (SEAS/MPAS); (d) a fiscalização para erradicação do trabalho infantil; (e) mapeamento dos focos de trabalho infantil por município, ambas a cargo do MTE³.

De 2001 a 2005, o PETI passou por diversas modificações, devido a mudanças de natureza institucional. Em 2001, encontrava-se sob a responsabilidade da SEAS, que integrava o então MPAS. Em 2003, com a mudança de governo, essa Secretaria foi transformada no Ministério da Assistência Social (MAS) que, em janeiro de 2004, foi transformado no MDS. Atualmente, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) é a responsável pela execução do Programa, por meio do Departamento de Proteção Social Especial. Além disso, foram adotadas providências diversas no sentido do aperfeiçoamento dos mecanismos para sua implementação.

Em 2006, o PETI apresentava as seguintes características:

- O valor da bolsa para as famílias residentes em áreas rurais ou em municípios com menos de 250 mil habitantes era de R\$ 25,00, e para as famílias residentes em áreas urbanas com mais de 250 mil habitantes, o valor era de R\$ 40,00 por criança retirada do trabalho. Não havia limite do número de bolsas por família;

² Segundo a Portaria 2.917, de 12 de setembro 2000 e a Portaria 458, de 4 de outubro de 2001, é prioritariamente, às famílias com renda per capita de até 1/2 salário mínimo”.

³ E, secundariamente: (f) “Estudos e pesquisas sobre trabalho infantil; (g) Promoção de eventos para sensibilização da sociedade sobre o trabalho infantil; (h) “Campanha para sensibilização da sociedade quanto ao trabalho infantil; (i) “Edição e distribuição de publicações institucionais sobre trabalho infantil.

- Além da bolsa, a SNAS repassava aos municípios um valor de R\$ 20,00 por criança ou adolescente beneficiário das atividades socioeducativas e de convivência no horário extra-escolar (Jornada Ampliada). Essa ação visava ao desenvolvimento, em período extracurricular, de atividades de reforço escolar, alimentação, ações esportivas, artísticas e culturais;
- A faixa etária das crianças/adolescentes beneficiárias, inicialmente de 7 a 14 anos, passou a ser de 7 a 15 anos⁴, e o Programa passou a atender também a crianças/adolescentes vítimas de exploração sexual comercial;
- Para receber o benefício, a família obrigatoriamente deveria: (a) retirar das atividades laborais todos os filhos menores de 16 anos, bem como da exploração sexual comercial – caso houvesse – todos os filhos menores de 18 anos; (b) assegurar que as crianças/adolescentes beneficiários tivessem frequência mínima de 75% às atividades escolares e atividades socioeducativas e de convivência. As ações de controle do cumprimento das contrapartidas exigidas pelo Programa deveriam ser executadas pelos municípios;
- As famílias incluídas e selecionadas no Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico) recebiam os benefícios por meio de cartão magnético da CAIXA, que lhes repassava diretamente os recursos do MDS. As famílias selecionadas, porém não incluídas no CadÚnico, recebiam os benefícios diretamente da Prefeitura, por meio do repasse do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS);
- Para ser incluídos no PETI, os municípios e estados deveriam assinar um Termo de Adesão, ter suas Comissões de Erradicação do Trabalho Infantil formalmente criadas, instaladas e apresentar um Plano de Ação;
- Para ser atendidos pelo Programa, inicialmente os estados deveriam efetuar um levantamento dos casos de trabalho infantil que ocorrem em seus municípios. Esse estudo diagnóstico era apresentado às Comissões Estaduais de Erradicação do Trabalho Infantil, para validação e estabelecimento de critérios de prioridade para atendimento às situações identificadas. Com

⁴ Portaria 458, de 4 de outubro de 2001.

isso, priorizava-se o atendimento a municípios em pior situação econômica ou que apresentassem atividades mais prejudiciais, em termos comparativos, à saúde e à segurança da criança e do adolescente;

- As demandas validadas pela Comissão eram submetidas à Comissão Intergestora Bipartite (CIB), para que fosse realizada a pactuação. Tais decisões eram informadas ao MDS, sendo remetida, nessa oportunidade, a relação nominal das crianças/adolescentes a serem atendidos e as respectivas atividades econômicas exercidas. O Ministério, então, aprovava e informava ao Governo estadual as etapas a serem cumpridas pelos municípios, para implantação do Programa;
- As principais etapas eram: inscrição das famílias no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo federal⁵; matrícula das crianças/adolescentes na escola ou seu retorno às aulas; seleção, capacitação e contratação de monitores para trabalhar na Jornada Ampliada; estruturação do espaço físico para a execução da Jornada Ampliada; encaminhamento do plano de ação, preenchido e assinado pelo gestor municipal; envio da declaração emitida pela Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil, atestando o cumprimento de todas as etapas.

No PPA 2004-2007, o PETI passou a compreender as seguintes ações, divididas as respectivas responsabilidades entre dois Ministérios: Bolsa Criança-Cidadã; Apoio aos Fóruns de Erradicação do Trabalho Infantil e Atendimento à Criança e ao Adolescente em Jornada Ampliada, sob responsabilidade do MDS; Fiscalização para Erradicação do Trabalho Infantil; Publicidade de Utilidade Pública; Atualização do Mapa de Focos de Trabalho Infantil e Apoio Técnico à Escola do Futuro Trabalhador, sob responsabilidade do MTE.

⁵ Nos seus primeiros anos o PETI operava com base nos Cadastros das Famílias baseados em modelo instituído pela SEAS, validados pelo órgão gestor estadual da Assistência Social em conjunto com a Comissão Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil, encaminhados pelo órgão gestor estadual de Assistência Social à Secretaria de Estado de Assistência Social SEAS, para inserção no Sistema Nacional de Informações Gerenciais do PETI. Cabia à Secretaria Municipal de Assistência Social viabilizar o Cadastro de Informações Municipais para alimentar o Sistema Nacional de Informações Gerenciais do PETI. A partir da Portaria 458/2001 ficou estabelecido que os cadastros das famílias deveriam ser realizados em conformidade com o Decreto nº 3.877 de 24 de julho de 2001, que instituiu o cadastramento único para programas sociais. Sobre o Cadastro Único, ver auditoria operacional do TCU, de 2003.

O controle social é realizado pelas Comissões Municipal e Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil, compostas por órgãos governamentais, representantes da sociedade civil e membros dos Conselhos de Assistência Social, Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Entre os órgãos governamentais participantes, destacam-se: a Secretaria Nacional de Assistência Social e as Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs).

2. DESCRIÇÃO DOS OBJETOS DE AVALIAÇÃO: PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA (PBF)

O Programa Bolsa-Família (PBF) foi criado pela Lei n.º.10.836/2004, que unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo federal, as quais foram criadas e implantadas entre 2001 e 2003. Os referidos procedimentos passaram, então, a ser denominados Programas Remanescentes (Programas Cartão Alimentação, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás)⁶. Entre eles, não se inclui o PETI.

Os objetivos do PBF são: (I) promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; (II) combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; (III) estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; (IV) combater a pobreza; (V) promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

As famílias elegíveis para o PBF compreendem dois grupos, aos quais correspondem dois tipos de benefícios, descritos no Quadro 1, abaixo:

Quadro 1 – Tipologia de famílias beneficiárias e de benefícios do programa bolsa família – valores para 2007

GRUPO 1	GRUPO 2
Famílias com renda per capita mensal de até R\$ 60,00, independentemente da composição e do número de membros da família	Famílias com renda mensal per capita de R\$ 60,01 até R\$ 120,00

⁶ O Programa Bolsa-Família foi instituído pela Medida Provisória n.º 132, de 20/10/03, convertida na Lei n.º 10.836, de 9/1/04. Esta lei refere-se à legislação dos programas que foram unificados, como a Lei n.º 10.219, de 11/4/01, que instituiu o Programa Bolsa-Escola, regulamentado pelo Decreto n.º 4.313, de 24/7/02; a Lei n.º 10.689, de 13/6/03, que criou o Programa Nacional de Acesso à Alimentação; a Medida Provisória n.º 2.206-1, de 6/9/01, que instituiu o Programa Bolsa-Alimentação, regulamentado pelo Decreto n.º 3.934, de 20/9/01; o Decreto n.º 4.102, de 24/1/02, que instituiu o Programa Auxílio-Gás e o Decreto n.º 3.877, de 24/7/01, que instituiu o Cadastro Único do Governo Federal.

BENEFÍCIO 1	BENEFÍCIO 2
Benefício fixo de R\$ 50,00, acrescido do benefício variável de R\$ 15,00 por beneficiário, até o limite de R\$ 45,00, podendo a soma chegar ao total de R\$ 95,00 por mês.	Benefício variável por filho menor de 15 anos, podendo chegar a R\$ 45,00 por mês.

No que se refere a metas, de acordo com informações da gerência do Bolsa-Família, o Programa deveria atender cerca de 6,5 milhões de famílias ao final de 2004, passando para 8,8 milhões ao final de 2005, para finalmente atender 11,2 milhões de famílias estimadas, em situação de pobreza em 2006. Em abril de 2004, o PBF atendia a 3.766.740 famílias, das 11.208.273 famílias estimadas, ou seja, cobria 33,6% da sua meta final.

A Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, foi regulamentada pelo Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004, o qual instituiu o arranjo institucional para a implementação do PBF, que assume o seguinte desenho:

- A instância máxima de gestão do PBF é o Conselho Gestor do Programa Bolsa Família (CGPBF), órgão colegiado de caráter deliberativo, vinculado ao MDS, previsto no art. 4.º da Lei n.º 10.836, de 2004, e na Lei n.º 10.869, de 13 de maio de 2004;
- O CGPBF tem por finalidade formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do PBF, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais, visando a promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. O Comitê Executivo do CGPBF tem como finalidade implementar e acompanhar as decisões do CGPBF;
- A execução e gestão do PBF dá-se de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social. Os entes federados poderão aderir ao PBF por meio de termo específico, observados os critérios e as condições estabelecidas pelo MDS;

Portanto, no âmbito federal, cabe ao MDS deliberar sobre o desenho e a implementação do Programa; coordenar sua operacionalização, principalmente no que diz respeito às funções de cadastro, pagamento

de benefícios, monitoramento e avaliação; atuar na coordenação política e na articulação com os entes federados.

A estrutura regimental do MDS, aprovada pelo Decreto n.º 5.074, de maio de 2004, definiu que compete à Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) coordenar, implementar, acompanhar e controlar os programas e projetos relativos à Política Nacional de Renda de Cidadania, em conjunto com os estados, o Distrito Federal e os municípios. Em outras palavras, o PBF é gerido pela SENARC, que gerencia o CadÚnico, o qual é, por sua vez, a porta de entrada do Programa.

Ainda não âmbito federal, cabe ao Ministério da Saúde (MS) e ao Ministério da Educação (MEC), normatizar as respectivas condicionalidades e verificar seu cumprimento por parte das famílias; monitorar e buscar suprir as deficiências na oferta de serviços sociais pelos entes federados; acompanhar a evolução dos indicadores sociais setoriais; articular-se com os respectivos conselhos setoriais para a implementação do Programa; participar das decisões que dizem respeito às funções centralizadas de gestão do Programa (cadastro, pagamento de benefícios, monitoramento e avaliação).

Compete aos governos estaduais, principalmente: apoiar a implementação do PBF no estado; promover a articulação das ações para assegurar o caráter intersetorial do Programa; viabilizar a oferta de serviços e de ações complementares; apoiar os municípios no processo de cadastramento; apoiar os conselhos estaduais e municipais; colaborar com o Poder Judiciário na redução do sub-registro civil e na emissão de documentação para as famílias.

De acordo com o modelo de gestão descentralizada, os governos municipais são os principais gestores do PBF junto às famílias. As suas principais atribuições são: articular os diversos órgãos e entidades locais afetos ao Programa; assegurar a oferta de serviços essenciais de saúde, educação e acompanhamento alimentar e nutricional, para cumprimento das condicionalidades; viabilizar a oferta de ações complementares ao Programa; coordenar o processo de cadastramento, seleção, renovação, suspensão e desligamento das famílias beneficiárias, mediante a operação do CadÚnico; atender diretamente os beneficiários; capacitar os profissionais envolvidos (em conjunto com o nível federal); avaliar o desempenho e o impacto do Programa no município; apoiar os conselhos municipais; colaborar com o Poder Judiciário na redução

do sub-registro civil e na emissão de documentação para as famílias beneficiárias; informar periodicamente, ao MDS e aos Ministérios setoriais, os dados sobre o cumprimento das condicionalidades.

A CAIXA atua como agente operador do CadÚnico e agente pagador dos benefícios do PBF, que são recebidos por meio de cartões magnéticos.

A exemplo do que ocorre com a maioria das ações federais descentralizadas, o PBF prevê uma instância de controle social local. De acordo com a Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, que instituiu os instrumentos necessários e definiu o procedimento de adesão dos entes locais ao PBF, a primeira condição a ser cumprida para a adesão é a existência formal e o pleno funcionamento de um comitê ou conselho local de controle social do Programa.

O art. 29 do Decreto n.º 5.209 já havia estabelecido que o controle e a participação social do PBF deveriam ser realizados, no âmbito local, por um conselho formalmente constituído pelo município ou pelo Distrito Federal, respeitada a paridade entre governo e sociedade. O Conselho seria composto por integrantes das áreas da assistência social, da saúde, da educação, da segurança alimentar e da criança e do adolescente, quando houvesse, sem prejuízo de representantes de outras áreas, desde que o município ou o Distrito Federal considerassem a conveniência. No nível estadual, o controle social do PBF poderia ser exercido por conselho, instituído formalmente, nesses mesmos moldes. Por decisão do poder público municipal ou do Distrito Federal, o controle social do PBF poderia ser realizado por um conselho ou instância criada anteriormente, garantidas a paridade e a intersectorialidade. A norma admitia também que os municípios poderiam associar-se para exercer o controle social do PBF, desde que se estabelecesse formalmente, por meio de termo de cooperação intermunicipal, a distribuição de todas as competências e atribuições necessárias ao perfeito acompanhamento dos PBF e Programas Remanescentes sob sua jurisdição.

Atualmente, o controle social acompanha e avalia a execução do PBF na esfera municipal, subsidiando a Rede Pública de Fiscalização⁷,

⁷A Rede Pública de Fiscalização consiste na parceria para desenvolvimento e aprimoramento do processo de fiscalização, monitoramento e avaliação do PBF, Programas Remanescentes e CadÚnico. São convênios de cooperação técnica para proteção dos bens, valores e direitos relativos aos referidos programas e cadastro, firmados com: Conselho Nacional de Procuradores Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União; Controladoria Geral da União; Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal; Ministério Público Federal; Ministério Público Militar; Tribunal de Contas da União.

com o monitoramento dos processos de cadastramento, seleção de beneficiários, concessão e manutenção dos benefícios e do controle das condicionalidades.

Considera-se produto do PBF o cumprimento das condicionalidades⁸ exigidas para a concessão dos benefícios. Crianças e jovens entre 7 e 15 anos, integrantes de famílias beneficiárias, devem ter frequência escolar mínima de 85%. As gestantes devem comparecer a exames pré-natais e participar de atividades educativas sobre aleitamento materno e orientação alimentar. As nutrizes e responsáveis por crianças/adolescentes entre 6 meses e 6 anos devem cumprir o calendário vacinal delas, levá-las à unidade de saúde para acompanhamento do crescimento e desenvolvimento e participar de atividades educativas sobre alimentação, aleitamento materno e cuidados gerais com a saúde da criança.

O MDS responde pelo apoio, pela articulação intersetorial e supervisão de ações governamentais no cumprimento das condicionalidades do PBF e pela disponibilização de base atualizada do CadÚnico para o MEC e o MS.

Figura 1- Arranjo institucional para a gestão do acompanhamento das condicionalidades do programa bolsa família



⁸ Os normativos que regem esse aspecto do PBF são: Portaria GM/MDS n.º 551, de 9 de novembro de 2005: regulamenta a gestão das condicionalidades do PBF; Portaria Interministerial MS/MDS n.º 2.509, de 18 de novembro de 2004: estabelece atribuições e normas para o acompanhamento das condicionalidades de Saúde no PBF; Portaria Interministerial MEC/MDS n.º 3.789 de 17 de novembro de 2004: estabelece atribuições e normas para o acompanhamento das condicionalidades de educação no PBF.

Os responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento dessas condicionalidades são: (I) MS, no que se refere à assistência ao desenvolvimento infantil, ao pré-natal, ao puerpério e à vacinação, bem como à vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos; (II) MEC, no que diz respeito à frequência de crianças/adolescentes de 6 a 15 anos a, no mínimo, 85% da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular.

Entre outras coisas, compete ao MS designar a Secretaria de Atenção Básica da Saúde como área técnica responsável pela gestão federal da assistência ao cumprimento das condicionalidades de saúde das famílias beneficiárias. Compete ao MEC, quanto ao PBF, indicar a área técnica responsável pela gestão federal do sistema de frequência escolar dos alunos.

Os estados, Distrito Federal e municípios que dispuserem de condições técnicas e operacionais para a gestão do acompanhamento das condicionalidades do PBF podem exercer essa atribuição, segundo as normas do Programa.

São responsabilidades das famílias atendidas pelo PBF:

I - para as gestantes e nutrizes, no que couber:

- (a) inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde mais próxima da residência, portando o cartão da gestante, de acordo com o calendário mínimo preconizado pelo Ministério da Saúde;
- (b) participar de atividades educativas programadas pelas equipes de saúde, versando sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável.

II - para os responsáveis pelas crianças/adolescentes menores de 7 anos:

- (a) levar a criança à unidade de saúde ou ao local de campanha de vacinação, mantendo em dia o calendário de imunização, conforme preconizado pelo MS;
- (b) levar a criança às unidades de saúde, portando seu cartão de saúde, para a realização do acompanhamento de seu estado nutricional, de seu desenvolvimento e de outras ações, conforme o calendário mínimo preconizado pelo MS;

III – informar, ao órgão municipal responsável pelo CadÚnico, qualquer alteração nos dados cadastrais registrados, objetivando a atualização do cadastro da família.

A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão informar e orientar as famílias sobre seus direitos e responsabilidades no PBF e sobre a importância da frequência aos serviços de saúde, para a melhoria das condições de vida de seus membros.

As famílias beneficiárias com gestantes, nutrizes e crianças menores de sete anos de idade deverão ser assistidas por uma equipe de saúde da família, por agentes comunitários de saúde ou por unidades básicas de saúde, que proverão os serviços necessários ao cumprimento das ações de responsabilidade da família.

As Secretarias Municipais de Saúde e as Estaduais, cada qual na sua esfera, devem, entre outras coisas, indicar um responsável técnico, profissional de saúde, para coordenar o acompanhamento das famílias do PBF, nesse âmbito.

Cabe ao Poder Público a oferta de serviços de educação com acompanhamento da frequência escolar dos alunos. Para o responsável legal pelas famílias atendidas pelo PBF foram definidas as seguintes responsabilidades:

- I. efetivar, observada a legislação escolar vigente, a matrícula em estabelecimento regular de ensino;
- II. garantir a frequência escolar de, no mínimo, 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária mensal do ano letivo;
- III. informar imediatamente à escola, quando da impossibilidade de comparecimento do aluno à aula, apresentando, caso haja, a devida justificativa.

A frequência escolar deverá ser apurada mensalmente pelos estabelecimentos regulares de ensino, para verificação do índice mínimo de 85% de frequência da carga horária mensal. Os responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades relativas à escolaridade são os dirigentes dos estabelecimentos de ensino, que contarem com alunos beneficiários do PBF.

O gestor do sistema de frequência escolar no município deverá ser o titular do órgão municipal de educação, entre cujas atribuições inclui-se a de integrar a Coordenação Municipal do PBF. O gestor do sistema de frequência escolar no estado deverá ser o titular da Secretaria Estadual de Educação, entre cujas atribuições inclui-se a de integrar a Coordenação Estadual do PBF.

As ações de gestão de condicionalidades compreendem o acompanhamento periódico das ações nas áreas de saúde e educação que as famílias devem realizar; o registro das informações do acompanhamento das condicionalidades nos sistemas disponibilizados pelo MDS, MEC e MS; a repercussão gradativa referente ao descumprimento de condicionalidades.

A gestão de benefícios do PBF abrange um conjunto de atividades executadas pelos municípios e pela SENARC/MDS⁹, entre as quais se destaca o bloqueio de benefícios das famílias do PBF, cabível em qualquer uma das seguintes situações:

- I - Trabalho infantil na família;
- II - Durante procedimento de averiguação de cadastramento, quando houver indícios de: (a) duplicidade cadastral; (b) renda *per capita* familiar superior a estabelecida para o PBF; (c) falecimento de toda a família ou (d) não localização da família no endereço informado no CadÚnico;
- III - Durante procedimento de averiguação de acúmulo de benefícios financeiros do PBF com os do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI);
- IV - Por decisão judicial;
- V - Por descumprimento de condicionalidades do PBF, observada a legislação vigente.

⁹ O conjunto completo das atividades de gestão dos benefícios do PBF compreende: (I) - Bloqueio de benefícios; (II) - Desbloqueio de benefícios; (III) - Suspensão de benefícios; (IV) - Reversão de suspensão de benefícios; (V) - Cancelamento de benefício básico; (VI) - Reversão de cancelamento de benefício básico; (VII) - Cancelamento de benefícios variáveis; (VIII) - Reversão de cancelamento de benefícios variáveis; (IX) - Cancelamento de benefícios; e (X) - Reversão de cancelamento de benefícios. Para a execução das atividades de gestão de benefícios a SENARC utiliza o Sistema de Gestão de Benefícios do PBF.

O bloqueio de benefícios financeiros implicará o impedimento da retirada das parcelas de pagamento ainda não sacadas pela família e impedimento do saque das parcelas de pagamento dos meses subsequentes até o desbloqueio, se for o caso. O bloqueio do benefício financeiro não implica, por si só, o desligamento da família do PBF. Porém, decorrido o prazo máximo de seis meses, os benefícios financeiros que ainda permanecerem bloqueados pelos motivos acima definidos serão automaticamente cancelados, salvo disposição em contrário da SENARC.

Na ocorrência de descumprimento de condicionalidades, o bloqueio ou a suspensão de benefício das famílias do PBF são atribuições exclusivas da SENARC, observada a norma específica. Tem-se por base as informações sobre condicionalidades do PBF encaminhadas pelos municípios, conforme o caso, ao MS ou ao MEC. Não serão penalizadas, com a suspensão ou cancelamento do benefício, famílias que não cumprirem as condicionalidades previstas, quando não houver a oferta do respectivo serviço, ou por força maior ou caso fortuito.

Quadro 2 - Descumprimento de condicionalidades

DESCUMPRIMENTO	SANÇÃO	NOTIFICAÇÃO	OBSERVAÇÃO
1º Registro	Não	Sim	Sem efeito sobre o benefício
2º Registro	Bloqueio por 30 dias	Sim	Subseqüente desbloqueio
3º e 4º Registros	Suspensão por 60 dias	Sim	Sem pagamento das parcelas
5º Registro	Cancelamento	Sim	Desligamento

Fonte: Portaria n.º 551 de 09 de novembro de 2005

A família beneficiária do PBF em situação de trabalho infantil permanecerá com benefícios financeiros bloqueados até a cessação do trabalho infantil, admitidas outras providências previstas na regulamentação da política de erradicação do trabalho infantil, nos termos da Lei.

**Tabela 1: Notificação por descumprimento de condicionalidades
Brasil - agosto e setembro de 2006 – números absolutos**

	MUNICÍPIOS	ADVERTÊNCIAS	BLOQUEIOS
Brasil	3.410	172.268	219

Fonte: SENARC/MDS

O grande instrumento de gestão do PBF é o CadÚnico, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, e consolidado pela Portaria n.º 360, de 12 de julho de 2005. Essa Portaria define os critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros para os municípios, estados e Distrito Federal, destinados à implementação e desenvolvimento do PBF e à manutenção e aprimoramento do CadÚnico.

Por meio da citada Portaria, estabeleceu-se que o MDS transferiria recursos do FNAS para os municípios, a fim de que realizassem ações de cadastramento e de atualização das bases de dados dos seus cidadãos incluídos no CadÚnico. A adesão do município ao PBF e ao CadÚnico, nos termos da Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, foi a condição estabelecida para o recebimento de recursos financeiros para o desenvolvimento de sua capacidade de gestão do PBF e CadÚnico.

Desde os primeiros anos de implantação, o CadÚnico vem sendo objeto de periódicas avaliações, devido a sua centralidade para os programas sociais e à persistência dos problemas que apresenta. Em auditoria operacional realizada em 2002, o Tribunal de Contas da União (TCU) já apontava distorções relativas à unicidade dos registros e outras dimensões. As principais falhas detectadas no CadÚnico foram:

- 1 - Duplicidade cadastral;
- 2 - Distorções na estratégia de seleção de famílias cadastradas;
- 3 - Informações prestadas divergentes das registradas;
- 4 - Famílias com evidências de renda superior ao limite estabelecido;
- 5 - Não realização de visitas para confirmação dos dados declarados pelas famílias;

- 6 - Guarda e armazenamento inseguro dos formulários;
- 7 - Grande proporção de cadastramento de servidores municipais;
- 8- Priorização do cadastramento de famílias residentes nas áreas urbanas dos municípios;
- 9 - Famílias não localizadas;
- 10 - Famílias beneficiadas, sem a posse do cartão social.

O processo de controle do PBF compreende duas vertentes:

1 - Ações internas de controle, que consistem em:

- 1.1 Fiscalização - exame amplo dos processos de trabalho, do modelo de execução, consistência dos cadastros e das informações enviadas ao PBF;
- 1.2 Vistoria - esclarecimento de denúncias de irregularidades recebidas pela Central de Atendimento, CGU, TCU, MPF, MPE, ICS, etc.;
- 1.3 Acompanhamento a distância - obtenção e exame de dados à distância, para comparação com registros e dados do PBF;
- 1.4 Monitoramento - executado de maneira a aproveitar os deslocamentos das equipes de fiscalização e vistoria à região próxima da localidade, cujo programa deva ser monitorado.

2- Ações externas de controle, que consistem em:

- 2.1 Recebimento, tratamento e apuração das denúncias oriundas da sociedade;
- 2.2 Fornecimento de dados e informações (relatórios e pareceres)

aos Gestores Municipais e aos órgãos que compõem a Rede Pública de Fiscalização, para implementação de providências no âmbito de suas competências;

2.3 Tratamento das falhas e disfunções apuradas por fiscalizações da Controladoria Geral da União relativas aos Sorteios Públicos;

2.4 Apurações, *in loco* e a distância, de falhas na execução dos Programas Bolsa Família e remanescentes.

3 - A INTEGRAÇÃO DO PETI-PBF

A integração entre o PBF e o PETI foi estabelecida pela Portaria n.º 666, de 28 de dezembro de 2005, com os objetivos de:

- 1- Racionalizar e aprimorar os processos de gestão do PBF e do PETI, pela universalização da obrigatoriedade de pagamento do benefício por meio de cartão magnético da CAIXA e pela inclusão de todas as famílias no CadÚnico ;
- 2 - Ampliar a cobertura do atendimento das crianças/adolescentes em situação de trabalho infantil do PETI, com a inclusão de crianças menores de seis anos;
- 3 - Estender as ações socioeducativas e de convivência do PETI para as crianças/adolescentes do PBF em situação de trabalho infantil;
- 4 - Universalizar o PBF para as famílias que atendem a seus critérios de elegibilidade.

De acordo com a Portaria n.º 666¹⁰, para o processo de integração, ficou definido que:

1 - O componente de transferência de renda para as famílias que atendam ao critério de elegibilidade do PBF será tido como benefício

¹⁰ CAPÍTULO II

Da Seleção de Famílias e da Concessão e Manutenção de Benefícios Financeiros do PBF e do PETI

Art. 4º. No que se refere ao componente de transferência de renda, as famílias em situação de trabalho infantil, ainda não inscritas no PETI ou no PBF, deverão ser incluídas:

I - no PBF, caso tenham renda *per capita* mensal igual ou inferior a R\$ 100,00 (cem reais); ou

II - no PETI, caso tenham renda *per capita* mensal superior a R\$ 100,00 (cem reais).

Art. 5º. A seleção de famílias para ingresso no PBF seguirá as regras definidas na Lei nº 10.836, de 2004, sendo consideradas, para efeito de concessão de benefícios financeiros mencionados no art. 3º, I, desta Portaria, as famílias em situação de trabalho infantil que apresentem:

I - renda familiar *per capita* mensal igual ou inferior a R\$ 100,00 (cem reais);

II - informações da família corretamente inseridas no Cadastramento Único de Programas Sociais do Governo Federal – Cadnico, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001; e

III - situação de trabalho infantil de que trata o *caput*, devidamente registrada no CadÚnico, segundo as regras definidas nesta Portaria.

Parágrafo Único. A concessão dos benefícios financeiros do PBF será efetuada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC, respeitada a disponibilidade orçamentário-financeira existente.

Art. 6º. A seleção de famílias para ingresso no PETI seguirá as regras definidas na Portaria SEAS/MPAS nº 458, de 2001, sendo consideradas para efeito de concessão de benefícios financeiros de que trata o art. 3º, III, as famílias:

I - cuja renda familiar *per capita* mensal seja superior a R\$ 100,00 (cem reais);

II - cujas informações estejam corretamente inseridas no CadÚnico; e

III - cuja situação de trabalho infantil seja devidamente registrada no CadÚnico, segundo as regras definidas nesta Portaria.

Parágrafo único. A concessão dos benefícios financeiros de que trata o *caput* para as famílias selecionadas será efetuada pela Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, respeitada a disponibilidade orçamentário-financeira existente, segundo o disposto no art. 15 desta Portaria.

Art. 7º. Serão gradualmente transferidas para o PBF, respeitada a disponibilidade orçamentária e financeira existente, as famílias usuárias do PETI que apresentarem, simultaneamente, as seguintes características:

Renda familiar *per capita* mensal igual ou inferior a R\$ 100,00 (cem reais); e

Benefícios financeiros do PETI operacionalizados pela Caixa Econômica Federal.

§ 1º Permanecerão no PETI operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, para todos os efeitos, as famílias:

Que possuam apenas os benefícios financeiros do PETI; e cuja transferência para o PBF implique redução no montante dos benefícios financeiros recebidos do PETI operacionalizados pela Caixa Econômica Federal.

§ 2º As famílias que recebem benefícios financeiros do PETI, operacionalizados mediante convênios firmados pelos entes federados com o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, serão gradualmente incluídas no PBF ou no PETI operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, desde que estejam inscritas no CadÚnico, respeitado ainda o seguinte:

I – Se a renda *per capita* mensal da família for superior a R\$ 100,00 (cem reais), a família será incluída no PETI operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, mantendo os benefícios financeiros dos programas remanescentes, caso existentes;

II - Se a família possui renda *per capita* mensal igual ou inferior a R\$ 100,00 (cem reais), a família será incluída no PBF, sem prejuízo do disposto no art. 8º desta Portaria.

Art. 8º. As famílias que sejam simultaneamente usuárias do PETI e beneficiárias dos Programas Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação ou Auxílio Gás, e forem transferidas para o PBF, farão jus ao Benefício Variável de Caráter Extraordinário.

financeiro do PBF, representando, junto com o CadÚnico, a principal ação do PBF;

- 2 - O componente de transferência de renda para as famílias que não atendam ao critério de elegibilidade do PBF será tido como benefício financeiro do PETI, que se transformou numa categoria residual do PETI;
- 3 - As ações socioeducativas e de convivência que devem ser freqüentadas pelas crianças/adolescentes das famílias oriundas do PETI, assim como pelas famílias beneficiárias do PBF que apresentarem situação de trabalho infantil, serão tidas como parte integrante do PETI, tornando-se a sua principal ação finalística.

3.1 Quanto à transferência de renda

Observado o disposto nos art. 4º a 8º da Portaria n.º 666, a análise das diferentes situações verificadas entre os beneficiários mostrou um conjunto de novas categorias (Quadro 3)¹¹. Por sua vez, a definição dessas novas categorias de famílias beneficiárias teve as seguintes resultantes:

I - Para as enquadradas na **categoria 1**: família egressa do PETI/CAIXA, com renda *per capita* até a R\$ 60,00, teria vantagem em ser transferida para o PBF somente se (i) fosse residente em zona rural ou município com menos de 250 mil habitantes; (ii) recebesse a soma do benefício fixo mais o benefício variável por ser enquadrada na categoria de “renda per capita até R\$ 60,00”¹²; (iii) tivesse até três crianças ou adolescentes em situação de trabalho infantil. A partir da quarta criança ou adolescente em situação de trabalho infantil, a transferência do PETI para o PBF torna-se desvantajosa.

No caso de família residente em zona urbana, somente se: (i) ela recebesse a soma do benefício fixo mais o benefício variável, por ser enquadrada na categoria de “renda per capita até R\$ 60,00”¹³; (ii) tivesse apenas uma criança ou adolescente em situação de trabalho infantil.

¹¹ Em síntese: as regras gerais da integração estabelecem que a família com “renda per capita menor que R\$ 120,00, receberá transferência de renda pelo PBF, salvo se tiver prejuízo; se a renda per capita for maior que R\$ 120,00, receberá transferência de renda pelo PETI”. Entretanto, há vários outros aspectos específicos que merecem análise, apresentados no Quadro 3.

¹² O Artigo 7º. da Portaria 666/2005 não menciona essa possibilidade, sendo a mesma deduzida das regras gerais do PBF.

¹³ Idem.

Quadro 3: Programa de destino e tipo de benefício por categorias de famílias na integração PETI-PBF (Portaria 666/2005)

Categorias de famílias	Característica Específica	Critério de elegibilidade: Renda per capita	Programa de destino	Tipo de benefício
1-Egressas do PETI	Recebiam PETI/CAIXA	Até R\$120,00	PBF	Se a renda per capita for até R\$ 60,00, faz jus ao básico + variável (limite de R\$ 95,00). Se for de R\$ 60,01 até R\$ 120,00, somente faz jus ao benefício variável (limite de R\$ 45,00)
2-Egressas do PETI	Só possuíam PETI e a migração para o PBF reduzirá o benefício	Até R\$120,00	PETI/CAIXA	Permanecem com o mesmo valor que vinham recebendo no PETI
3-Egressas do PETI	Recebiam PETI/FUNDO	Maior que R\$ 120,00	PETI/CAIXA	Permanecem com o mesmo valor que vinham recebendo no PETI
4-Egressas do PETI	Recebiam PETI/FUNDO	Até R\$120,00	PBF	Se a renda per capita for de até R\$ 60,00, receberão benefício básico + variável). Se for de R\$ 60,01 até R\$ 120,00 somente receberão benefício variável). Em ambos os casos se a família tiver benefício de Programas Remanescentes, exceto Bolsa Escola Federal, e ao migrar ocorrer redução do benefício, receberá a complementação de um Benefício Variável de Caráter Extraordinário
5-Novas, com trabalho infantil	-----	Maior que R\$ 120,00	PETI/CAIXA	O ingresso no PETI dependerá da existência de meta disponível.
6-Novas, com trabalho infantil	-----	Até R\$ 60,00	PBF	Fixo+Variável até o teto de R\$ 95,00
7-Novas, com trabalho infantil	-----	Entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00	PBF	Variável, até o teto de R\$45,00
8-Novas, sem trabalho infantil	-----	Até R\$ 60,00	PBF	Fixo+ Variável, até o teto de R\$ 95,00 (se a cobertura do PBF no município não ultrapassou 100%)
9-Novas, sem trabalho infantil	-----	Entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00	PBF	Variável, até o teto de R\$45,00 (se a cobertura do PBF no município não ultrapassou 100%)

II- Famílias egressas do PETI que se enquadram nas **categorias 2, 3 e 4**: do ponto de vista do valor do benefício, a integração praticamente não trouxe nenhuma consequência.

III - Novas famílias beneficiárias: haveria um estímulo à retirada das crianças/adolescentes do trabalho infantil para as que se enquadram na **categoria 5**, somente no caso das que têm renda *per capita* acima de R\$ 120,00, para as quais está previsto o benefício PETI/CAIXA. Esse benefício, porém, está condicionado a que haja “meta disponível”, ou seja, recursos para esse fim. Como a ação de transferência de renda do PETI assumiu uma condição absolutamente secundária e residual, é pouco provável que, no futuro, essa categoria continue existindo.

Tabela 2 – **Comparação simulada dos benefícios PETI E PBF segundo o número de crianças ou adolescentes em trabalho infantil**

Número de Crianças/ ou Adolescentes em Trabalho Infantil	PETI		PBF	
	Zona Rural e Zona Urbana com menos de 250 mil hab.	Zona Urbana com mais de 250 mil hab.	Renda per capita até R\$ 60,00*	Renda per capita entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00
01	R\$ 25,00	R\$ 40,00	R\$ 65,00	R\$ 15,00
02	R\$ 50,00	R\$ 80,00	R\$ 80,00	R\$ 30,00
03	R\$ 75,00	R\$ 120,00	R\$ 95,00	R\$ 45,00
04	R\$ 100,00	R\$ 160,00	-	-

(*)Este é um dos critérios de discriminação das famílias para definição do benefício a ser pago, mas não encontra-se especificamente mencionado no Art. 7º. da Portaria 666/2005.

IV - Para as novas famílias com renda *per capita* até R\$ 60,00 ou entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 – **categorias 6, 7, 8 e 9** –, que irão receber benefício PBF, não há tratamento diferenciado, caso tenham crianças/adolescentes em situação de trabalho infantil. Significa que o Programa eliminou o incentivo ao afastamento da situação de trabalho infantil.

3.2 Quanto ao registro do trabalho infantil

Os gestores entrevistados no MDS expressaram o entendimento de que a ausência de um incentivo específico não prejudicará a política de combate ao trabalho infantil, na medida em que “... em todos os

benefícios existe uma restrição ao trabalho infantil, e isso é uma restrição de fato e não uma regra de entrada ou uma condicionalidade”.

Entretanto, para que essa restrição seja observada, a situação de trabalho infantil deve ser informada, constatada, registrada. E como a própria experiência vem ensinando, o principal obstáculo ao combate ao trabalho infantil é a omissão dessa informação, que é reconhecida quando o gestor da área da assistência social admite que “...famílias que recebiam pelo PETI/Fundo, ao se cadastrar no PBF, não informaram o campo 270, que caracteriza a situação de trabalho infantil.”.

Para a política de combate ao trabalho infantil, o registro da informação talvez seja um dos problemas mais preocupantes do processo de integração via CadÚnico, especialmente quando se tem em vista o que segue:

- a) O cadastramento é de responsabilidade do órgão da Prefeitura municipal, mediante o preenchimento de um caderno de questionários aplicados por um entrevistador;
- b) O caderno de questionários contém três tipos de instrumentos: (1) identificação do Domicílio e da Família; (2) cinco jogos para identificação da pessoa; (3) dois jogos para identificação do agricultor familiar;
- c) Não existe, em nenhum dos três instrumentos, uma única pergunta explicitamente direcionada à existência de criança/adolescente em situação de trabalho infantil;
- d) No questionário de identificação do agricultor familiar, no bloco 4, solicita-se que o entrevistado descreva a força de trabalho “além da familiar”¹⁴, indagando sobre a contratação de trabalhadores eventuais e permanentes e sobre a administração do estabelecimento. Nesse questionário, não há uma única pergunta sobre a idade dos membros da força de trabalho familiar ou dos demais trabalhadores;
- e) No questionário de identificação da pessoa, há um bloco de perguntas sobre: (i) situação no mercado de trabalho, com as categorias convencionais do trabalho adulto; (ii) nome da empresa, CNPJ e data de admissão; (iii) ocupação; (iv) remuneração, renda

¹⁴ Aspas minhas.

de aposentadoria/ pensão, renda de seguro desemprego, de pensão alimentícia e outras;

- f) Nesse mesmo questionário, no “campo 270”, o entrevistado deve informar se participa de algum programa do Governo federal ou se recebe algum benefício social, entre os quais se encontra listada a categoria “Bolsa Criança-Cidadã-PETI”, com a data de inclusão, o tipo de benefício (rural ou urbano) e o valor do benefício¹⁵. Os gestores do CadÚnico acreditam que os entrevistados informarão, caso sejam beneficiários de algum dos programas do campo 270, e que a informação sobre o recebimento de benefício na categoria “Bolsa Criança-Cidadã-PETI” permitirá identificar as situações de trabalho infantil.

A omissão da informação também é descrita na área de fiscalização do trabalho: “Não interessa às famílias que as crianças/adolescentes deixem de trabalhar. Se trabalho ocorre no ambiente doméstico, familiar, os pais recebem a bolsa e a criança continua trabalhando.”

Os próprios setores responsáveis pela identificação e mapeamento do trabalho infantil consideram essa uma tarefa particularmente difícil. Primeiro, porque o trabalho infantil ocorre, na grande maioria das vezes, fora dos empreendimentos formalmente estabelecidos¹⁶, que são o foco privilegiado da ação das DRTs. Em outras palavras, é escassa a ocorrência do trabalho infantil na economia formal; a prática é comum na economia informal. Mas só assume visibilidade, quando realizada nos espaços públicos: lixões, semáforos nas cidades (onde as crianças/adolescentes vendem balas, frutas, panos de pratos, etc) Segundo, porque excetuan-

¹⁵ As instruções detalhadas para o preenchimento encontram-se na instrução operacional conjunta SENARC/SNAS MDS nº01, de 14 de março de 2006, que divulga aos municípios orientações sobre a operacionalização da integração entre o programa bolsa família e o programa de erradicação do trabalho infantil, no que se refere à inserção, no cadastro único, das famílias beneficiárias do PETI e famílias com crianças/adolescentes em situação de trabalho.

¹⁶ Esse é um dos motivos pelos quais na ação de fiscalização do trabalho infantil, sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego, realizou-se trabalho de mapeamento dos focos de trabalho infantil no Brasil mas, de acordo com auditoria do TCU, não havia identificação ou quantificação das crianças/adolescentes em situação de trabalho infantil, mas somente da distribuição geográfica dos focos.

¹⁷ O Ministério do Trabalho e Emprego desenvolveu estratégias para identificar o trabalho infantil: são ações denominadas “operativos”, que não são apenas repressivas (fiscalização) mas envolvem sensibilização, e conscientização como elemento de sustentabilidade. Cada DRT é obrigada a fazer no mínimo 4 operativos/ano sendo 2 nacionais, em datas planejadas e previamente estabelecidas com o Ministério. Mas, geralmente, as DRTs fazem de 4 a 6 operativos/ano. O foco do operativo é territorial: locais, regiões, atividades onde houver maior índice de TI segundo a PNAD e o Mapa e informações dos parceiros locais: ex: julho no Fortal de Fortaleza; crianças/adolescentes catando latinha no carnaval em Salvador; safras agrícolas; festas de peão boiadeiro, festas do morango, da maçã, etc.

do a agricultura familiar, as atividades realizam-se no espaço doméstico, ou como trabalho doméstico propriamente dito, ou como trabalho familiar artesanal, e a ação do MTE não alcança esse *locus*¹⁷.

De fato, como informou um dos entrevistados, a ação do MTE/DRT tem que cessar diante da porta de entrada dos domicílios particulares. Daí por diante, o que cabe é a ação do Ministério Público do Trabalho, que vem atuando em parceria com a SNAS.

Por último, mas não menos importante, o sub-registro do trabalho infantil resulta do fato de que o próprio entendimento do conceito desse nível de trabalho, entre as autoridades na esfera municipal, não é consensual, nem os critérios usados são uniformes. E os entrevistados reconhecem que esse é um outro esforço que deve ser feito: uma definição mais precisa do que é o trabalho infantil.

A imprecisão conceitual soma-se aos fatores culturais, para impor óbices à sustentabilidade da política de erradicação do trabalho infantil dentro do próprio poder público. O exemplo mais preocupante e mais recente encontra-se na Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. O art. 3º dessa Lei define como “agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que, entre outras coisas utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.”

O texto legal é completamente omissivo quanto a qualquer restrição ao trabalho infantil ou previsão de qualquer condição, mecanismo ou ação fiscalizatória, destinada a coibir a exploração da mão-de-obra infantil na agricultura. E esse é exatamente um dos setores de atividade econômica, no qual a prática é mais freqüente.

O reconhecimento de que existe um problema efetivo de identificação do trabalho infantil e dos limites do CadÚnico para solucionar esse problema levou o MDS a contratar, com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), um suplemento da PNAD/2006 voltado para o trabalho infantil, a fim de chegar à identificação dos estimados 5 milhões de crianças/adolescentes em situação de trabalho infantil.

O conjunto de mudanças implementadas durante o ano de 2006 evidencia o fato de que a política governamental efetivamente substituiu o critério do trabalho infantil pelo critério de renda. Essa medida não se mostra consistente com os esforços de combate ao trabalho infantil, que é, reconhecidamente, um fenômeno complexo, envolvendo tanto as dimensões da pobreza e da renda familiar, como também da cultura e da dinâmica do mercado, entre outras.

3.3 Ações socioeducativas e de convivência

No que se refere à política de combate ao trabalho infantil especificamente considerada, a ação governamental passou a ter como foco as ações socioeducativas e de convivência, anteriormente denominadas “Jornada Ampliada”. Aparentemente, isso significa uma ênfase no trato da dimensão sociocultural do trabalho infantil. Essa mudança fica evidenciada na análise da distribuição dos recursos alocados ao PETI e ao PBF (Tabela 3).

Do ponto de vista orçamentário, com a integração, os recursos do PETI destinados à transferência de renda diminuíram drasticamente, caindo de mais de 300 milhões para cerca de 50 milhões, ou seja, uma redução de cerca de 85%.

Já os valores alocados para as ações socioeducativas e de convivência foram aumentados, mas não na proporção correspondente: saíram de quase 206 milhões, em 2005, para pouco mais de 306 milhões, em 2006, com um aumento de 48%, que em 2007 chegou a 54%.

Tabela 3 – Valor autorizado para execução das ações finalísticas do PETI e do PBF e do cadastro único, por ano, 2005-2007

AÇÃO	LEI + CRÉDITOS (VALOR AUTORIZADO)		
	2005	2006	2007
PETI - Bolsa Ação 09JB	329.561.317 (99,05%)*	51.767.531 (88,30%)*	58.750.000
PETI - Ações socioeducativas Ação 2060	205.853.685 (97,86%)*	306.028.034 (64,57%)*	316.346.529
Bolsa Família - Transferência de renda Ação 0060+099A	5.392.610.777	8.328.500.000	8.605.200.000
Cadastro Único Ação 6414	7.200.000	21.860.345	21.147.328

(*) Percentual correspondente à execução: valores pagos

Fonte: SIDOR

De acordo com a Portaria n.º 666/2005, as ações socioeducativas e de convivência deveriam ser estendidas às crianças/adolescentes das famílias beneficiárias do PBF, em situação de trabalho infantil, ou seja, essa atividade deveria ter se intensificado. Mas não foi o que ocorreu. Como mostra a Tabela 3, o valor pago em 2006 ficou em torno de 65%, isto é, 2/3 do valor autorizado.

Em parte, isso ocorreu, porque não foi possível inscrever, no CadÚnico, todas as crianças/adolescentes e famílias anteriormente beneficiárias do PETI; estimava-se 1,1 milhão, e foram inscritas 862.700 crianças/adolescentes. Mas o dado é preocupante: o valor absoluto executado em 2006 foi de cerca de 198 milhões. Em outras palavras, foi menor não apenas que o valor expandido para atendimento das crianças/adolescentes do PETI, somadas às crianças/adolescentes em situação de trabalho infantil, incorporadas como beneficiárias do PBF (306 milhões), somadas ao atendimento a crianças abaixo de 6 anos, mas abaixo até mesmo do valor executado em 2005, relativo estritamente às crianças/adolescentes beneficiárias do PETI.

Uma explicação, segundo um dos gestores entrevistados, está no fato de que “quando se fez a migração, observou-se que $\frac{3}{4}$ das crianças/adolescentes de famílias que recebiam PBF estavam em situação de trabalho infantil, recebendo também pelo PETI”, o que significaria um problema de duplicidade no Cadastro e não a subexecução das ações socioeducativas e de convivência.

Segundo foi apurado com os entrevistados, o MDS havia se preparado para cumprir, em 2006, a meta de atender a 3,5 milhões de crianças/adolescentes com ações socioeducativas e de convivência. Isso não ocorreu, devido aos transtornos do processo de migração. Cabe chamar a atenção, porém, para o fato de que, de acordo com a Portaria n.º 666, art. 15, a SNAS promoverá a oferta de atividades socioeducativas e de convivência para as famílias em situação de trabalho infantil beneficiárias do PBF ou usuárias do PETI, por meio dos municípios que formam a rede de implementação do PETI, havendo disponibilidade orçamentário-financeira.

Evidentemente, esse enunciado tem por objetivo assegurar alguma proteção ao Ministério nas situações de não-cumprimento de metas. Mas a necessidade dessa proteção evidencia que não está sendo garantida, a cada ano, a continuidade e a ampliação dessas atividades.

Isso faz com que seja mais importante que nunca o Fórum Nacional e as agências da sociedade comprometidas com a erradicação do trabalho infantil acompanhem a formulação e votação do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. Além disso, essas entidades devem verificar o detalhamento das metas de custeio das ações socioeducativas e de convivência, cujos recursos devem ser previstos no FNAS.

Outro aspecto que merece especial atenção são os problemas recorrentes com a realização das ações socioeducativas e de convivência. Em grande parte, eles são resultado da ausência de uma definição precisa do que devem ser tais ações. Segundo foi apurado nas entrevistas com os gestores, “... falta definir parâmetros para as ações socioeducativas e de convivência, pois não há modelo, cada um faz o que quer”

Atualmente, “estão sendo trabalhadas as diretrizes pedagógicas para as ações socioeducativas e de convivência, que devem atingir as crianças/ adolescentes todas. Essas diretrizes vão compor a segunda versão do Guia de Orientação Técnica de Proteção Social Básica, para desenvolver as potencialidades das crianças/adolescentes. Em seguida, será feita uma capacitação em EAD para operadores do PETI, PBF e CRAS e um dos módulos dessa capacitação é justamente a prestação das ações socioeducativas e de convivência para crianças e adolescentes.”

Vale observar, porém, que já no início de 2006, portanto há um ano, o DPSE informou que “uma proposta pedagógica para as ações socioeducativas e de convivência está em processo de elaboração”¹⁸.

Outro problema diz respeito à ineficácia do controle sobre a prestação das ações socioeducativas e de convivência para crianças e adolescentes. A SNAS paga, aos municípios, um valor por criança ou adolescente atendido com essas ações, atualmente de R\$ 20,00. Segundo informaram os entrevistados, “...Quando foi suspenso o repasse fundo-a-fundo, os municípios não se queixaram de perder o controle da bolsa, mas sim os recursos para as ações socioeducativas e de convivência, porque o [valor] *per capita* pago pelo PETI, de R\$ 20,00, é o mais alto de todos os programas no país.(...)” Os dados das auditorias mostram que, na realidade, essas ações não eram oferecidas, e isso era possí-

¹⁸ VER: Márcia Guedes, “A Integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Brasília: Fórum Nacional par Erradicação do Trabalho Infantil,, março de 2006. Mimeo. P.23

vel, porque a prestação de contas não era transparente. Como não havia controle, os municípios usavam o dinheiro e não realizavam as ações. Mas cabe perguntar: se os gestores não realizavam ou se subexecutavam, onde ficam as instâncias de controle?”

Essa é uma pergunta da maior relevância diante da centralidade assumida pelas ações socioeducativas e de convivência para o combate ao trabalho infantil. Do ponto de vista do controle social, a Portaria n.º 666/2005 estabelece, em seu art. 18, que “Caberão à instância municipal de controle social do PBF, sem detrimento de outras responsabilidades, as seguintes atribuições:

- I - comunicar aos Gestores Municipais do PBF e do PETI os casos de famílias beneficiárias do PBF em situação de trabalho infantil em sua localidade;
- II - manter interlocução com a Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil; e
- III - comunicar aos Gestores Municipais do PBF e do PETI a respeito de famílias que recebam recursos desses programas que não estejam respeitando a frequência às ações socioeducativas e de convivência, sobre a inexistência ou precariedade da oferta destas ações no âmbito local.”

A precariedade do controle exercido por essas instâncias sobre o objeto central de sua responsabilidade – o PBF – está amplamente documentada nas auditorias realizadas, inclusive pelo TCU. Torna-se difícil, assim, alimentar expectativas realistas de que elas sejam capazes de absorver também as responsabilidades relativas ao trabalho infantil, especialmente quando o foco é a oferta e a frequência às ações socioeducativas e de convivência.

Foi criado e está em fase de implantação o Sistema de Acompanhamento da Condicionalidade do Trabalho Infantil (SISPETI), que é da rede SUAS-web. Trata-se de um sistema informatizado de acompanhamento das famílias que têm crianças/adolescentes em situação de trabalho infantil, independentemente do programa do qual são beneficiárias. O SISPETI é alimentado pelos municípios, que devem informar o cumprimento da condicionalidade da frequência e as atividades oferecidas, e pela SENARC, que alimenta quanto às crianças/adolescentes beneficiadas.

Por sua vez, o controle, por meio dos recursos eletrônicos, passa pela resolução de alguns problemas remanescentes no Cadastro, já que um conjunto de municípios não chegou a cadastrar o número de famílias e crianças/adolescentes previsto, segundo as estimativas com base nos dados do IBGE. No total, o subcadastramento chega a pouco mais de 30% do valor total estimado, mas há municípios que estão com 60% de defasagem. Isso pode ser resultado de vários fatores, entre os quais se destacam: a falta de computadores com capacidade para sustentar os *softwares* do Cadastro; a falta de capacitação e a rotatividade da mão-de-obra que atua nessas atividades, aspectos que anulam os esforços de capacitação anteriormente realizados.

A SENARC desenvolve, junto aos municípios identificados, ações especificamente voltadas para corrigir essa distorção. O problema dos equipamentos já vem sendo solucionado por meio de repasses de recursos para a sua atualização. Quanto ao pessoal, não apenas se oferece capacitação a distância, como a nova NOB-SUAS agora estabelece que haverá recursos federais para pagar esses profissionais nos municípios, de maneira a assegurar um quadro mais estável para as operações do cadastro.

Um último aspecto a ser explorado diz respeito ao problema essencial da sustentabilidade da política de erradicação do trabalho infantil: as oportunidades de trabalho e de renda para as famílias beneficiadas. Completamente ausente da concepção do PBF, a preocupação em assegurar, às famílias beneficiadas pelo PETI, a possibilidade de sustento autônomo freqüentou, brevemente, o desenho desse último Programa, sendo descontinuada a partir de 2004.

A consulta aos gestores encarregados da integração dos dois Programas, entretanto, suscitou a referência às ações de emprego e renda para os pais. Foi mencionada a ação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), para os quais as crianças/adolescentes do PETI são uma prioridade. Esses centros se localizam em áreas de vulnerabilidade e fazem o acompanhamento de um número determinado de famílias na sua base territorial, adotando medidas de inclusão produtiva, entre outras.

Observa-se, entretanto, que tais medidas não têm o caráter de ações programáticas no âmbito específico do combate ao trabalho infantil, mas sim, fazem parte das atividades de rotina dos CRAS e dos CREAS.

4 PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES DA AVALIAÇÃO DA INTEGRAÇÃO PETI-PBF

O foco desta avaliação incide, basicamente, sobre a implementação da integração do PETI ao PBF, ou seja, foram examinadas as estratégias, os insumos, procedimentos e arranjos, inclusive institucionais, adotados para produzir um resultado. As dimensões examinadas foram: a clareza e o compartilhamento dos objetivos pelos gestores envolvidos no processo de integração e a adequação do desenho adotado para implementar a integração. É também uma avaliação de efetividade, compreendendo o exame dos efeitos dessa integração sobre a erradicação do trabalho infantil.

A integração destinava-se a transferir, para o PBF, as ações do PETI relativas à transferência de renda¹⁹, reduzindo, esse Programa, às ações socioeducativas e de convivência e àquelas que, sob a condução do MTE, orientavam-se para a fiscalização do trabalho infantil.

A análise realizada mostra que os objetivos da integração foram claramente definidos e, mais que isso, acordados entre os atores. Conforme relataram os gestores:

Anterior ao PBF havia uma orientação aos municípios no sentido de cadastrarem as crianças/adolescentes do PETI. O que não havia era a obrigatoriedade... O processo de integração foi pactuado com todos os atores e em todas as instâncias, além de ter sido deliberado no CNAS e isso foi fundamental para operacionalizar a execução. Em virtude de diversas dificuldades os prazos foram repactuados cinco vezes, mas ainda assim, das 1,1 milhão de crianças/adolescentes previstas, foram cadastradas 860 mil. Então, pactuou-se com as CBIs que os municípios informassem ao MDS quais as dificuldades que enfrentam no cadastramento para que, uma vez identificados os municípios e os problemas, as famílias pudessem continuar recebendo mesmo fora do Cadastro. Isso foi até outubro de 2006. E, em novembro, o repasse Fundo a Fundo para esse fim foi suspenso.

¹⁹ Embora a Lei no. 10.836/2004 só mencione a unificação do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219/2001; do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689/2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória no. 2.206-1/2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102/2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877/2001, não se referindo ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

O desenho adotado para implementar a integração, via inclusão das famílias no CadÚnico, também mostrou-se adequado, desde que se tenha claro que esse é um procedimento estritamente instrumental. Em outras palavras, seria inteiramente viável a inclusão das famílias com crianças/ adolescentes em situação de trabalho infantil no CadÚnico, sem que isso implicasse, nem remotamente, alteração do sistema de incentivos à retirada das crianças/adolescentes do trabalho precoce. A melhor evidência disso é que, após a integração, permanecem diversas famílias como beneficiárias da ação de transferência de renda do PETI, ainda que essa ação tenha assumido uma condição residual.

Portanto, teria sido possível, por meio do CadÚnico, gerenciar melhor a alocação dos benefícios, monitorar o cumprimento das condicionalidades, bem como a oferta e comparecimento às atividades socioeducativas e de convivência, sem necessariamente substituir o critério do trabalho infantil pelo da renda, como veio a ocorrer.

A partir do estabelecimento das dimensões exploradas nesta avaliação, foram aplicados os seguintes critérios, sendo observado:

Eficácia: cabem dúvidas sobre a contribuição da integração para o cumprimento dos objetivos e metas de combate ao trabalho infantil no Brasil, devido: (a) aos problemas da perda dos incentivos por uma parte das famílias egressas do PETI, descritas na categoria 1, (b) à ausência de incentivos para as novas famílias.

A eficácia da integração, em termos do combate ao trabalho infantil, também pode ser comprometida por causa dos problemas com as ações socioeducativas e de convivência (inclusive o controle social) e das dificuldades de emprego/renda das famílias. Esses aspectos não foram resolvidos, como também não o foram os problemas de fiscalização do trabalho infantil. Aparentemente, a estratégia é substituir o controle social pelo controle virtual; mas isso também tem limitações, como mostra o subcadastramento pelos municípios.

Desse modo, a integração não resolveu os principais problemas do PETI e colocou a área do controle com um desenho ainda mais precário.

Eficiência: aparentemente a integração contribuiu para a maximização dos resultados na aplicação dos recursos do PETI, já que, através do CadÚnico, foram identificados e poderão ser

corrigidos problemas de duplicidade do cadastro. Através do SISPETI, poderá ser acompanhado o cumprimento dos compromissos com a oferta das ações socioeducativas e de convivência pelos municípios, etc. Mas isso poderia ser feito sem a integração pelo critério da renda, sem a eliminação dos incentivos à retirada das crianças/adolescentes do trabalho infantil.

Não há dados conclusivos sobre a ampliação e a garantia do acesso às atividades socioeducativas e de convivência para todas as crianças/adolescentes, ex-trabalhadoras atendidas pelo PETI e pelo PBF. Pelo menos no ano de 2006, a resposta aparentemente é não.

Apesar da unificação do *per capita* repassado²⁰, que por si representa uma expansão do gasto, o valor executado foi menor do que o previsto para 2006 e do que o executado em 2005.

O valor executado em 2006 foi menor que o valor previsto para o atendimento de: (a) crianças/adolescentes do PETI, mais (b) crianças/adolescentes em situação de trabalho infantil incorporadas por serem beneficiárias do PBF, mais (c) todas as crianças abaixo de 6 anos, com repasse *per capita* de R\$ 20,00 por criança assistida, independentemente do tipo de município. Além disso, o valor executado em 2006 ficou abaixo do valor executado em 2005, relativo estritamente às crianças/adolescentes beneficiárias do PETI, na faixa etária de 7 a 15 anos, e ao valor *per capita* de R\$ 20,00 para os municípios urbanos e de R\$ 10,00, para os municípios rurais.

Não há informação conclusiva sobre a definição dos parâmetros pedagógicos para as ações socioeducativas e de convivência, de modo a contemplar o atendimento a crianças abaixo de 6 anos. Porém, a resposta aparentemente é negativa, para essa e para as demais faixas etárias.

Efetividade: ainda não houve tempo suficiente para averiguar a efetividade das medidas da integração dos Programas. Os dados da PNAD 2005 mostram um crescimento dos registros de trabalho infantil, mas esse não pode ser atribuído à integração, que se iniciou em março de 2006.

²⁰ De acordo com os gestores, deixou de haver diferença nos valores repassados a municípios rurais e urbanos, passando todos a receber R\$ 20,00 por criança/adolescente assistido com tais ações.

Porém, ao equalizar o tratamento das famílias que possuem crianças/adolescentes em situação de trabalho infantil e as que não registram essa prática (categorias 6,7,8,9, do Quadro 3), a integração elimina os incentivos das famílias à retirada das crianças/adolescentes da situação do trabalho infantil. Se tudo continuar como está, isso poderá levar ao recrudescimento da prática do trabalho precoce.

Eqüidade: a principal estratégia para a promoção da eqüidade foi a adoção da renda como critério do PBF e da integração PETI/PBF. Porém, ao se adotar estritamente esse critério, perdeu-se de vista a especificidade do trabalho infantil, ou seja, houve perda do foco do trabalho infantil.

Transparência: indubitavelmente, o CadÚnico traz ganhos de transparência e pode contribuir para o aprimoramento da gestão dos Programas. Porém, a incorporação das famílias com crianças/adolescentes em trabalho infantil ao Cadastro não dependeria da alteração das ações de transferência de renda nos moldes estabelecidos pela Portaria n.º 666/2005. Por outro lado, mesmo considerando a sua potencial contribuição para a transparência da ação pública, o CadÚnico ainda merece muita atenção, a fim de superar os problemas que enfrenta, desde o subcadastramento até a duplicidade.

Participação social: desde as primeiras auditorias do PETI e do PBF, foram apontadas as fragilidades dos canais de participação social. Aparentemente, a integração, tal como estabelecida pela Portaria n.º 666, não contribuiu para a superação dessas dificuldades.

No que se refere ao trabalho infantil, embora a rede pública de fiscalização possivelmente venha a contribuir para o aprimoramento do processo de fiscalização, monitoramento e avaliação do PBF, Programas Remanescentes e CadÚnico, não ficam claros os ganhos que isso poderá trazer para o combate ao trabalho infantil.

Sustentabilidade: infelizmente, a análise da integração PETI/PBF sinaliza fortemente para a redução da sustentabilidade da política de combate ao trabalho infantil. A falta de definição precisa e pactuada do conceito de trabalho infantil e de ações socioeducativas e de convivência, a ausência de parâmetros para essas ações com base nas práticas pedagógicas, a descaracterização das atividades de qualificação profissional e

inclusão ocupacional das famílias beneficiárias, a perda dos incentivos à retirada das crianças/ adolescentes da situação de trabalho apontam para a redução da sustentabilidade das ações governamentais na área.

5 RECOMENDAÇÕES E INDICADORES

Além das recomendações relativas ao acompanhamento da elaboração do PPA, especialmente no ano em curso, e do Orçamento (LDO e LOA), quanto à política de erradicação do trabalho infantil, deve-se enfatizar a importância dos esforços para:

- a) Introduzir o imperativo do registro e a fiscalização do trabalho infantil como condição de concessão de subsídios e financiamentos no âmbito da agricultura familiar;
- b) Priorizar a definição dos parâmetros pedagógicos para as ações socioeducativas e de convivência, para todas as crianças/ adolescentes beneficiários dos programas sociais do Governo, destacando-se os grupos de zero a seis anos, em sua especificidade;
- c) Atribuir prioridade ao desenho e à implementação de um sistema de monitoramento e avaliação das ações socioeducativas e de convivência, com base nas informações do SISPETI;
- d) Apoiar fortemente as ações do MTE na fiscalização do trabalho infantil, inclusive mediante o fortalecimento da parceria com o MPT;
- e) Propor aperfeiçoamentos para os instrumentos de coleta de dados do CadÚnico, de modo a registrar, com maior cuidado, as informações sobre o trabalho infantil;
- f) Propor procedimentos de maior transparência do CadÚnico, de sorte que todos os atores interessados possam acompanhar os resultados da integração sobre a erradicação do trabalho infantil;
- g) Propor que o diálogo sobre as ações de combate e erradicação do trabalho infantil e seus resultados tenham por base o uso de indicadores a serem alimentados pelos atores envolvidos no arranjo institucional da assistência social. Nesse sentido, são apresentados, a seguir, alguns dos indicadores para essa finalidade.

INDICADORES DE RESULTADOS	INDICADORES DE PROCESSO
Número de crianças/adolescentes exercendo atividade laboral no ano X/ Número de crianças/adolescentes exercendo atividade laboral no ano X-1 por município e por Estado	Número de crianças/adolescentes atendidas pelo PETI*/Número de crianças/adolescentes ocupadas em atividades laborais
Número de crianças/adolescentes entre 5 e 15 anos, economicamente ativas, por unidade territorial/ Número de crianças/ adolescentes de 5 a 15 anos, por unidade territorial.	Número de unidades territoriais atendidas pelo PETI*/Número de unidades territoriais com ocorrência de trabalho infantil
Variação anual da renda per capita das famílias atendidas pelo PETI* menos o acréscimo proveniente de benefício de programa social/ Variação anual da renda per capita das famílias de crianças/adolescentes trabalhadoras não atendidas pelo PETI*.	Número anual de horas destinadas para atividades socioeducativas para conscientização dos adultos.
Variação anual do número de crianças/ adolescentes encontradas trabalhando durante ação fiscalizatória e o número de crianças/ adolescentes beneficiárias de ações socioeducativas e de convivência, por município e por Estado.	Número de reuniões com quorum das Comissões Municipais de Erradicação do Trabalho Infantil
Razão entre a taxa de frequência escolar das crianças/adolescentes beneficiárias do PETI* e a taxa de frequência escolar das crianças/ adolescentes dos demais programas sociais	Número mensal de crianças/adolescentes de até 15 anos participantes de atividades socioeducativas e de convivência oferecidas pelo PETI*
Razão entre a taxa de abandono escolar das crianças/adolescentes atendidas pelo PETI* e a taxa de abandono escolar das crianças/ adolescentes dos demais programas sociais.	Número de horas/homem/ano de atividades socioeducativas e de convivência oferecidas às famílias do PETI*
Razão entre o número de matrículas na 5ª. série das crianças/adolescentes do PETI* com mais de 10 anos e o número de matrículas na 5ª. série para as crianças/adolescentes dos demais programas sociais com mais de 10 anos.	Número médio mensal de crianças/ adolescentes/ por monitor das atividades socioeducativas e de convivência oferecidas pelo PETI*
Razão entre a taxa de defasagem idade/série série das crianças/adolescentes do PETI* e a taxa de defasagem idade/série série das crianças/adolescentes dos demais programas sociais.	Número de horas destinadas à capacitação dos monitores das atividades socioeducativas e de convivência oferecidas pelo PETI*
	Número anual de famílias que participaram de atividades de conscientização sobre os malefícios do trabalho infantil no âmbito do PETI*.

(*) Refere-se, sempre, à oferta de ações socioeducativas e de convivência, nunca ao benefício financeiro.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

- LEI n.º 11.326, de 24 de julho de 2006 - Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.
- Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.
- Medida Provisória n.º 132, de 20 de outubro de 2003 , que cria o Programa Bolsa família e dá outras providências (convertida na Lei n.º 10.836, de 09/01/2004)
- Decreto n.º 3.877, de 24 de julho de 2001, que institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo federal.
- Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei n.º 10.836, de 09/01/2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.
- Decreto n.º 5.749, de 11 de abril de 2006, que atualiza os valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza, no âmbito do Programa Bolsa Família.
- Portaria Nº 256, de 18 de Julho de 2006, Altera dispositivos da Portaria n.º 148, de 27 de abril de 2006.
- Portaria Interministerial MEC/MDS n.º 3.789, de 17/11/2004, que dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.
- Portaria Interministerial MS/MDS n.º 2.509, de 18/11/2004, que dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.
- Portaria SENARC/MDS n.º 1, de 3 de setembro de 2004, que disciplina as ações voltadas ao desenvolvimento, aplicação e aprimoramento da metodologia-padrão construída para instrumentalizar, as atividades de fiscalização, acompanhamento e controle da execução e gestão local de programas municipais e estaduais, apoiados financeiramente pela União, do Programa Bolsa Família.

- Portaria GM/MS nº 2.246, de 18 de outubro de 2004, que institui e divulga orientações básicas para Ações de Vigilância Alimentar e Nutricional, no âmbito das ações básicas de saúde do Sistema Único de Saúde - SUS, em todo território nacional.
- Portaria GM/MDS nº 660, de 11 de novembro de 2004, que autoriza, em caráter provisório, os Comitês Gestores do Cartão Alimentação e os Conselhos Municipais de Assistência Social a realizar o controle social do Programa Bolsa Família.
- Portaria GM/MDS nº 737, de 15 de dezembro de 2004, que regulamenta o Benefício Variável de Caráter Extraordinário do Programa Bolsa Família.
- Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, que aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa.
- Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005, que estabelece critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros aos municípios, Estados e Distrito Federal, destinados à implementação e desenvolvimento do Programa Bolsa Família e à manutenção e aprimoramento do Cadastro Único de Programas Sociais.
- Portaria GM/MDS nº 454, de 6 de setembro de 2005, que altera os artigos 6º, 7º e 8º, modifica o Anexo I e cria os Anexos II e III da Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005.
- Portaria GM/MDS nº 532, de 3 de novembro de 2005, que define regras de fixação do calendário de pagamento dos benefícios financeiros do Programa Bolsa-Família e dos Programas Remanescentes.
- Portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005, que regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família.
- Portaria GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005, que estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família, criado pela Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

- Portaria GM/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005, que disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.
- Portaria GM/MDS nº 672, de 29 de dezembro de 2005, que altera prazos fixados nas Portarias GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005 e GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005, e estabelece critérios para remuneração no Cadastro Único das famílias beneficiárias do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).
- Portaria GM/MDS nº 68, de 08 de março de 2006, que altera prazos fixados nas Portarias GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005 e GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005.
- Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006, que estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo federal no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa.
- Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS MDS Nº 01, de 14 de março de 2006. - Divulga aos municípios orientações sobre a operacionalização da integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, no que se refere à inserção, no Cadastro Único, das famílias beneficiárias do PETI e famílias com crianças/adolescentes em situação de trabalho.
- Instrução Operacional SENARC/MDS nº 15, de 13 de dezembro de 2006, Divulgar aos estados e municípios orientações sobre os procedimentos para Credenciamento de Usuários ao Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família.
- Instrução Operacional SENARC/MDS nº 1, de 19 de maio de 2004, que divulga procedimentos operacionais aos municípios para tratamento de bloqueios por multiplicidade cadastral.
- Instrução Operacional SENARC/MDS nº 4, de 14 de fevereiro de 2005, que divulga procedimentos operacionais aos municípios para tratamento de bloqueios por multiplicidade cadastral.

- Instrução Operacional SENARC/MDS nº 5, de 15 de fevereiro de 2005, que divulga procedimentos operacionais aos municípios para importação de base cadastral do Cadastro Único.
- Instrução Operacional SENARC/MDS nº 7, de 20 de maio de 2005, que divulga aos municípios instruções sobre procedimentos operacionais para o tratamento de eventuais inconsistências nos dados do Cadastro Único, publica os novos critérios de validação dos registros desse cadastro, e define orientações para análise e validação dos resultados da comparação dos dados de renda do Cadastro Único com os da Relação Anual de Informações Sociais de 2003.
- Instrução Operacional SENARC/MDS nº 8, de 20 de junho de 2005, que divulga auditoria realizada sobre as folhas de pagamento dos programas de transferência de renda do Governo federal, assim como orientação aos municípios para tratamento de casos de multiplicidade cadastral.
- Instrução Operacional SENARC/MDS nº 9, de 05 de agosto de 2005, que divulga instruções sobre os procedimentos operacionais necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais, orienta os gestores e técnicos sobre a designação do gestor municipal do Bolsa Família e a formalização da Instância de Controle Social do Programa, e especifica a documentação a ser anexada para fins de comprovação das medidas adotadas.
- Instrução Operacional SENARC/MDS nº 10, de 31 de agosto de 2005, que divulga orientações e procedimentos operacionais aos municípios e esclarece sobre procedimentos utilizados pelo Governo federal para marcação de domicílios ativos e inativos no Cadastro Único.
- Instrução Operacional SENARC/MDS nº 11, de 22 de novembro de 2005, que divulga auditoria realizada sobre o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo federal e sua repercussão sobre os benefícios dos programas de transferência de renda do Governo federal.
- Instrução Operacional SENARC/MDS nº 12, de 3 de fevereiro de 2006, que divulga aos municípios orientações sobre a repercussão automática de alterações cadastrais do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo federal no Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família.

- Instrução Operacional SENARC/MDS nº 13, de 20 de abril de 2006, que divulga os critérios utilizados para o processamento do bloqueio dos benefícios dos Programas Remanescentes com base no CADBES e orienta as Prefeituras acerca da complementação dos dados e do desbloqueio dos benefícios.
- Instrução Operacional SENARC/MDS nº 14, de 10 de agosto de 2006, Divulga auditoria realizada sobre o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo federal e sua repercussão sobre os benefícios do Programa Bolsa Família.
- Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS nº 01, de 14 de março de 2006, que divulga aos municípios orientações sobre operacionalização da integração entre o Programa Bolsa família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, no que se refere à inserção, no Cadastro Único, das famílias beneficiárias do PETI e famílias com crianças/adolescentes em situação de trabalho.
- MDS/SNAS -Orientações Para o Acompanhamento das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – Junho de 2006
- MDS – Cartilha do PETI/2004.
- MDS/SNAS/UNICEF – Análise Situacional do Programa de Erradicação do trabalho Infantil – PETI , Maio de 2004
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO/Secretaria de Avaliação de Programas – Avaliação do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo federal - 2001
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO/Secretaria de Avaliação de Programas – Relatório de Monitoramento da Implementação das Recomendações ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – 2002
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO/Secretaria de Avaliação de Programas – Avaliação do Programa Bolsa Família - 2004
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO/Secretaria de Avaliação de Programas – Relatório de Monitoramento da Implementação das Recomendações ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - 2005

- Márcia Guedes, “A Integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Brasília: Fórum Nacional par Erradicação do Trabalho Infantil, março de 2006
- MDS - “Agenda de Compromissos da Família”
- MDS - “Guia do Gestor do Programa Bolsa Família”
- MDS - “Manual de Orientações sobre o Bolsa Família na Saúde”
- MDS - “Manual Operacional da Frequência Escolar”
- MDS - “Orientações para o Acompanhamento das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)” – versão preliminar
- PRESIDENCIA DA REPÚBLICA – Mensagem Presidencial 2007, p. 98-104
- MPAS/SEAS - Portaria N° 2.917, de 12 de Setembro 2000 - Estabelece as Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI.