

A EFICÁCIA DO PETI NO COMBATE AO TRABALHO INFANTIL NO BRASIL

THE EFFECTIVENESS OF PETI IN THE FIGHT AGAINST CHILD LABOR IN BRAZIL

José Claudio Monteiro de Brito Filho

Doutor em Direito pela PUC/SP. Vice-coordenador do PPGD e Editor-chefe da Revista Jurídica do CESUPA. Titular da Cadeira nº 26 da ABDT.

Vanessa Rocha Ferreira

Doutora em Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca (Espanha). Mestre em Direitos Fundamentais pela Universidade da Amazônia (Unama/PA). Professora do Centro Universitário do Pará (CESUPA). Auditora do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA).

Laís Castro

Mestranda em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, pelo Programa de Pós-Graduação do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Integrante do Grupo de Pesquisa Trabalho Decente. Advogada.

Submetido em: 17/02/2021

Aprovado em: 03/11/2021

Resumo: O presente artigo se propõe a discutir a implementação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) como política pública eficaz no combate ao trabalho infantil. Trata-se de pesquisa teórica, com a utilização do método dedutivo, eminentemente bibliográfica e documental, por meio de livros pré-selecionados, assim artigos científicos acerca do tema. No primeiro item, discute-se o trabalho infantil e as políticas públicas de inclusão socioeconômicas existentes voltadas para essa finalidade. No item subsequente, analisa-se as particularidades do Programa em si. O terceiro e último item é voltado para o objeto de pesquisa: discutir a eficácia do PETI no combate ao trabalho infantil no Brasil. Por fim, apresentam-se as considerações finais da pesquisa.

Palavras-chave: Trabalho Infantil; Programa Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Políticas Públicas.

Abstract: *This article aims to discuss the implementation of the Child Labor Eradication Program (PETI) as an effective public policy to combat child labor. This is theoretical research, using the deductive method, eminently bibliographic and documentary, through pre-selected books, as well as scientific articles on the subject. The first item discusses child labor and existing public socioeconomic inclusion policies aimed at this purpose. In the subsequent item, the particularities of the Program itself are analyzed. The third and last item is focused on the object of research: discussing the effectiveness of PETI in combating child labor in Brazil. Finally, the final research considerations are presented.*

Keywords: *Child labor; National Program for the Eradication of Child Labor (PETI); Public Policies.*

SUMÁRIO: Introdução. 1. O Trabalho Infantil e as Políticas Públicas de Inclusão Socioeconômicas. 2. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). 3. A (In)Eficácia do PETI no Combate ao Trabalho Infantil. Considerações Finais. Referências.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, têm sido implementadas no Brasil políticas públicas voltadas à redução da pobreza e da desigualdade social, e, a melhorar os indicadores econômicos e sociais. Nesse contexto, o artigo analisa uma das principais políticas públicas da rede de proteção social implantados no Brasil na década de 90, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Em 1992, o Brasil passou a fazer parte do Programa Internacional para a Erradicação do Trabalho Infantil (IPEC), da Organização Internacional do Trabalho (OIT); e em 1994, foi criado e instalado o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), atualmente extinto, com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e com a participação de diversos agentes, tais como: organizações não-governamentais, empresários, representantes de sindicatos, do Poder Legislativo e Judiciário.

Em 1996, o FNPETI lançou o Programa de Ações Integradas, que traçou o caminho para a implementação do Programa de Erradicação e Prevenção do Trabalho Infantil no país, orientado para o combate às chamadas “piores formas” desse trabalho, ou seja, aquelas consideradas perigosas, penosas, insalubres ou degradantes.

A parceria entre Governo Federal, Estados e Municípios, dando prioridade a áreas que utilizam o trabalho infantil em larga escala e em condições especialmente intoleráveis, ao longo dos anos, permitiu que o PETI se expandisse significativamente.

Dessa forma, o PETI se tornou uma importante política pública de combate ao trabalho de crianças e adolescentes e de contribuição a redução da pobreza,

por combinar o aspecto compensatório (a transferência de renda para as famílias como forma de substituir o rendimento obtido com o trabalho de seus filhos) com o incentivo à educação e à focalização dos gastos.

No atual momento, o risco de crescimento do trabalho infantil, motivado pelos impactos da Pandemia da Covid-19, é evidente. Segundo dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), no ano de 2020, houve um aumento de cerca de 26% no número de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil. (UNICEF, 2020)

É responsabilidade do Estado brasileiro a adoção medidas, em caráter emergencial, de proteção a crianças e adolescentes, uma vez que, a crise causada pela Pandemia da Covid-19, sem precedentes, tornou esses sujeitos sociais ainda mais vulneráveis.

O cenário brasileiro já tinha desafios consideráveis para a proteção dos direitos de crianças e adolescentes, especialmente para a eliminação do trabalho infantil. No entanto, percebe-se que os impactos socioeconômicos da Pandemia evidenciaram e aprofundaram as desigualdades sociais existentes, potencializando as vulnerabilidades de muitas famílias brasileiras.

Embora a Pandemia da Covid-19 seja o item prioritário da agenda política internacional e nacional, é compromisso de todos realizar o debate de forma mais ampla, não só a partir da perspectiva da saúde pública, mas também a partir dos impactos negativos na vida de milhões de crianças e adolescentes inseridas no trabalho infantil e suas famílias.

Trata-se de pesquisa que utilizou o método dedutivo de análise, com o auxílio da pesquisa bibliográfica e documental, expondo todas as informações obtidas por meio de leituras e bibliografia referente ao tema.

Estruturalmente, o texto encontra-se dividido em três itens centrais além desta introdução e da conclusão. No primeiro item discute-se o trabalho infantil e as políticas públicas de inclusão socioeconômicas existentes. No item subsequente, analisa-se as particularidades do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). No terceiro e último item adentra-se no objeto de pesquisa deste ensaio, para discutir a eficácia do PETI no combate ao trabalho infantil no Brasil. Por fim, os autores apresentam, nas considerações finais, o resultado da pesquisa.

1. O TRABALHO INFANTIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIOECONÔMICAS

O Brasil tem uma longa história de exploração da mão-de-obra infantil. Como assinala Rizzini (2007), para os donos das crianças escravas na Colônia

e no Império, para os capitalistas no início da industrialização, para os grandes proprietários de terra, nas unidades domésticas de produção artesanal ou agrícola, nas casas de família e nas ruas, as crianças pobres sempre trabalharam no país.

O tempo de crianças escravas, dos quatro aos onze anos, ia sendo paulatinamente ocupado pelo trabalho, e, a experiência da escravidão mostrou que essa era uma mão de obra dócil, mais barata e adaptável ao trabalho, o que fez com que as iniciativas públicas e privadas para formar, disciplinar e incorporar os pequenos braços à agricultura e à indústria se multiplicassem após a abolição da escravatura e o advento da República.

De acordo com Góes e Florentino (2007) essas crianças eram inseridas em atividades que exigiam cerca de 12 horas de trabalho por dia, sob rígida disciplina e em ambientes insalubres.

Grunspun (2000) ressalta que, a partir de 1927¹, quando o Código de Menores foi publicado, algumas leis e disposições Constitucionais procuraram regular a utilização dessa mão-de-obra, proibindo-a abaixo de certos limites de idade, em horários noturnos, locais perigosos e insalubres, ou em atividade nocivas ao desenvolvimento físico e moral dos seus executores, mas essas leis eram comumente questionadas e burladas e, além disso, sua proteção praticamente não se estendeu ao meio rural, onde até hoje há uma grande parcela de mão-de-obra infante-juvenil em diversos setores, principalmente como parte integrante da força de trabalho familiar.

Percebe-se que o que ocorreu, com o passar dos anos, foi uma mudança na concepção sobre o trabalho de crianças e adolescentes, estando esta alteração atrelada à própria concepção do que é ser criança.

Essa nova percepção de realidade, inclusive, fez com que, em 1992, o Brasil passasse a fazer parte do Programa Internacional para a Erradicação do Trabalho Infantil (IPEC), da OIT.

Instalado, em 1994 o FNPETI, com o apoio da UNICEF e a participação de Organizações Não-Governamentais, entre outros, e em 1996, o Fórum Nacional lançou um Programa de Ações Integradas, que traçou o caminho para a implementação do Programa de Erradicação e Prevenção do Trabalho Infantil (PETI) no país.

¹ A Constituição Brasileira de 1934, por exemplo, proibia o trabalho dos menores de 14 anos, salvo com permissão judicial. A Constituição de 1967 reduziu essa idade para 12 anos. Posteriormente, tanto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quanto no Estatuto da Criança e do Adolescente, esse limite etário voltou a ser de 14 anos de idade.

Conceitualmente o termo “trabalho infantil” é definido pela OIT como o trabalho que priva as crianças de sua infância, seu potencial e sua dignidade, e que é prejudicial ao seu desenvolvimento físico e mental. Ademais, de acordo com a Organização Internacional ele é:

[...] mental, física, social ou moralmente perigoso e prejudicial para as crianças; Interfere na sua escolarização; Priva as crianças da oportunidade de frequentarem a escola; Obriga as crianças a abandonar a escola prematuramente; Exige que se combine frequência escolar com trabalho excessivamente longo e pesado. (OIT, 1973)

Os organismos internacionais, preocupados com a situação das crianças e adolescentes privados de sua infância, adotaram um instrumento geral sobre o tema, que, gradualmente, substitua os instrumentos existentes, aplicáveis a setores econômicos limitados, a fim de obter a abolição total do trabalho de crianças.

A Conferência Geral OIT, ocorrida em 1973, adota como instrumento uma Convenção Internacional (nº 138) que versa sobre a idade mínima de admissão ao emprego. De acordo com o artigo primeiro:

Todo membro, para o qual vigore a presente Convenção, compromete-se a seguir uma política nacional que assegure a abolição efetiva do trabalho de crianças e eleve, progressivamente, a idade mínima de admissão ao emprego ou ao trabalho a um nível que torne possível aos menores o seu desenvolvimento físico e mental mais completo. (OIT, 1973)

A mencionada Convenção estabelece ainda que os países membros que a ratifiquem, deverão especificar, em uma declaração anexa à sua ratificação, a idade mínima de admissão ao emprego ou ao trabalho em seu território. Assim, nenhuma pessoa com idade inferior a idade declarada deverá ser admitida ao emprego ou trabalhar em qualquer ocupação. (OIT, 1973)

No Brasil, em conformidade com o texto constitucional, a Lei nº 8.069/1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) define que o trabalho é proibido para quem ainda não completou 16 anos, como regra geral, salvo se na condição de aprendiz, permitido a partir dos 14 anos. No caso do trabalho noturno, perigoso, insalubre ou atividades da lista das piores formas de trabalho infantil, a proibição se estende aos 18 anos incompletos. (ECA, 1990)

O ECA traz ainda outros artigos sobre o tema, como o artigo 53 que prevê que “[a] criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho”, e o artigo 60 que determina que “É proibido qualquer trabalho a menor de quatorze anos de idade.” (ECA, 1990)

Dessa forma, observa-se que o principal objetivo das legislações nacionais e internacionais é resguardar as crianças e os jovens de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. O respeito aos direitos humanos fundamentais das crianças e adolescentes e o combate ao trabalho infantil é um desafio de todos.

Assim, considerando a necessidade de adoção de novos instrumentos para a proibição e eliminação do trabalho infantil, a OIT, em 1999, adotou a Convenção nº 182, em complemento à Convenção nº 138.

Essa nova Convenção, a 182, que versa sobre a proibição das piores formas de trabalho infantil e as ações imediatas para sua eliminação, considera trabalho infantil como sendo “[t]odo o trabalho realizado por crianças e adolescentes abaixo da idade mínima de admissão ao emprego/trabalho estabelecida no país”. (OIT, 1999)

Para efeitos da supracitada Convenção, a expressão “as piores formas de trabalho infantil” abrange:

I - Todas as formas de escravidão ou práticas análogas a escravidão, tais como a venda e tráfico de crianças, a servidão por dívidas e a condição de servo, e o trabalho forçado ou obrigatório, inclusive o recrutamento forçado ou obrigatório de crianças para serem utilizadas em conflitos armados;

II - A utilização, o recrutamento ou a oferta de crianças para a prostituição, a produção de pornografia ou atuações pornográficas;

III - A utilização, recrutamento ou a oferta de crianças para a realização de atividades ilícitas, em particular a produção e o tráfico de entorpecentes, tais como definidos nos tratados internacionais pertinentes;

V - O trabalho que, por sua natureza ou pelas condições em que é realizada, é suscetível de prejudicar a saúde, a segurança ou a moral das crianças.

(OIT, 1999)

A Convenção admite, ainda, por exceção, o trabalho na faixa etária entre os 13 e os 15 anos, desde que não prejudique a saúde ou desenvolvimento do jovem, a ida deste à escola ou a sua participação em uma orientação vocacional ou programas de treino, devendo, a autoridade competente, especificar as atividades permitidas e o tempo máximo de trabalho diário.

Em conformidade com a Convenção 182, o trabalho perigoso caracteriza-se como sendo qualquer atividade que, por sua natureza, ou pelas condições em que se realiza, coloca em perigo o bem-estar físico, mental ou moral da criança.

Esses trabalhos são considerados como **“piores formas de trabalho infantil”** e não devem ser realizados por crianças e adolescentes abaixo de 18 anos, assim como a escravidão, o tráfico de pessoas, o trabalho forçado e a utilização de crianças e adolescentes em conflitos armados, exploração sexual e tráfico de drogas. (OIT, 1999)

O trabalho infantil, realizado nas ruas ou no âmbito doméstico, são duas das piores formas que são frequentemente encontradas no meio urbano, além do trabalho infantil no comércio informal, no narcotráfico e na produção familiar de bens e serviços, situação em que a própria residência é a oficina laborativa. O enfrentamento dessas formas de trabalho infantil é difícil por envolver ambientes privados e, por vezes, atividades ilícitas.

Acerca do trabalho doméstico, evidencia Mendes (2007, *online*) que:

É um trabalho invisível, dentro das nossas casas, que reforça a discriminação especialmente sobre a mulher, a menina negra, mestiça ou indígena. Os estudos mostram que aos 18 anos, estas meninas acumulam uma perda escolar de até 3 anos. No Brasil existem 5 milhões de trabalhadoras domésticas, somente 24% delas têm carteira assinada. Além disso, 500 mil trabalhadoras domésticas têm menos de 18 anos e 230 mil menos de 16 anos.

Esse trabalho, geralmente invisível por acontecer em espaço privado e inviolável, é constantemente naturalizado e justificado pela sociedade que já tem a cultura de exploração precoce do trabalho. Em 2010, metade das crianças de 5 a 9 anos que trabalhava também ajudava em casa nas tarefas domésticas, em dupla jornada, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), mesmo que a legislação brasileira proíba que menores de 13 anos de idade exerçam qualquer tipo de trabalho, remunerado ou não, indiferente da carga horária, sendo-lhes permitido trabalhar apenas a partir dos 14 anos, na condição de aprendiz somente.

Outra modalidade de trabalho infantil muito frequente é o trabalho nas ruas, frequentemente ignorado pela sociedade. Esse trabalho abrange, dentre outros, vendedores ambulantes, guardadores de carros, lavadores de para-brisas, entre outras ocupações exercidas no espaço público, expõe crianças e adolescentes a situações perigosas, como atropelamentos, assédio sexual, uso de drogas, iniciação sexual precoce e outros riscos não apenas físicos como também psíquicos.

Os últimos dados divulgados pelo IBGE eram referentes a 2016 e foram apresentados em novembro de 2017. As divulgações dos anos seguintes foram adiadas devido a uma revisão metodológica para a classificação do trabalho infantil.

Com a nova metodologia, o número real de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, em 2016, mais que dobrou em relação ao que havia sido divulgado, passou de 998 mil para 2,1 milhão. (IBGE, 2020)

Em dezembro de 2020, dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que, em 2019, cerca de 1,8 milhões de crianças e adolescentes estavam trabalhando.

Os dados sobre o trabalho infantil são coletados por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD). Eles mostram que o número de crianças e adolescentes que trabalhavam ilegalmente no país teve queda de 16,8% em quatro anos.

Na revisão metodológica para classificação do trabalho infantil realizada pelo IBGE, um dos dados incluídos na análise é o de menores que trabalhavam em atividades previstas na “Lista Trabalho Infantil Perigoso” (Lista TIP). Essa lista foi elaborada de acordo a Convenção 182 da OIT, e aprovada por meio do Decreto Nº 6.481, de 12 de junho de 2008.

Ao todo, constam na lista, 89 atividades consideradas “trabalhos prejudiciais à saúde e à segurança” na agricultura, indústria, e serviços, além de outras quatro consideradas como “trabalhos prejudiciais à moral” que incluem atividades relacionadas à exploração sexual, além da venda a varejo de bebidas alcoólicas.

O objetivo é formular diretrizes que articulem as estratégias do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil para a prevenção e erradicação do trabalho infantil.

É importante destacar que desde 1998, o Governo brasileiro, desenvolve programas e ações na área social, objetivando a proteção e o desenvolvimento infanto-juvenil, atuando em diversas áreas de trabalho, educação, saúde, cultura, direitos humanos e previdência social, em uma integração política direcionadas à criança e ao adolescente, combatendo o trabalho infantil no Brasil.

Essas políticas públicas trazem a concepção da gestão pública sobre problemas sociais setoriais, para melhor debate e tentar resolver os problemas existentes na sociedade. Em sendo assim, a política pública é responsável pela identificação, planejamento e solução destes problemas através de uma ação estratégica que envolva sociedade e Estado.

Uma dessas políticas públicas é o Programa Brasil Criança Cidadã (BCC) que oferece serviços de proteção social à parte da população infanto-juvenil, de 7

a 14 anos, ameaçadas pela exploração, pobreza e exclusão social. São objetivos específicos do Programa:

I – apoiar programas e ações de erradicação do trabalho infantil por meio, de concessão de auxílio às famílias como a Bolsa Criança Cidadã, possibilitando acesso, permanência e êxito na escola de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos;

II – apoiar e orientar as famílias beneficiadas pelo Programa;

III – estimular mudança comportamental, melhoria na qualidade de vida das famílias, promovendo uma integração escola-comunidade;

IV – fomentar e incentivar a ampliação de conhecimentos da criança e do adolescente ampliando seus conhecimentos culturais, esportivos e de lazer. (BCC, 1997)

Busca-se assegurar à família condições mínimas de ingresso ou o regresso das crianças e adolescentes trabalhadoras à escola, dando-lhes uma renda complementar, com o compromisso de assegurar a permanência dos seus filhos nas atividades do ensino regular e da jornada complementar, sob a exigência de manutenção da frequência escolar da criança e do adolescente ao ensino formal e às atividades socioeducativas ofertadas no período complementar da escola.

No mesmo sentido o PETI surgiu, por considerar que a inserção de crianças e adolescentes no mercado de trabalho seria prejudicial ao seu desenvolvimento físico e mental, e que uma jornada de trabalho impediria a participação em atividades de acordo com a sua faixa etária, o que comprometeria sua inclusão na sociedade de maneira atuante e positiva.

As políticas públicas de enfrentamento ao trabalho infantil no Brasil são uma forma de execução das decisões tomadas em sede de planejamento econômico, isto é, o mecanismo de implementação (execução) das decisões sobre os rumos do crescimento do país.

2. O PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (PETI)

Diante do alarmante cenário de exclusão social, o Brasil começa a utilizar uma tentativa de sanar este problema. A partir da década de 1980 e início de 1990, diante da mobilização da sociedade brasileira começam a surgir ações para debater o problema.

Em 1992 o Brasil passou a fazer parte do Programa Internacional para a Erradicação do Trabalho Infantil (IPEC), da OIT. Em 1994, foi criado e instalado o

Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, sob a coordenação do Ministério do Trabalho com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e com a participação de organizações não-governamentais, empresários, representantes de sindicatos, da Igreja, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

As discussões legais que culminam na criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), lançado, pelo Governo Federal, no ano de 1996, em Mato Grosso do Sul, em uma ação articulada entre os três entes federativos, com o apoio da OIT.

Em 1996, o Fórum Nacional lançou o Programa de Ações Integradas, que traçou o caminho para a implementação do Programa de Erradicação e Prevenção do Trabalho Infantil no país, orientado para o combate às chamadas “piores formas” desse trabalho, ou seja, aquelas consideradas perigosas, penosas, insalubres ou degradantes.

A partir de então, o PETI foi progressivamente alcançando todos os estados do Brasil, o que revela sua importância no cenário das políticas públicas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, inscritos na CRFB/88 e ratificados no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)

Por meio de um Acordo de Cooperação Técnica entre a OIT e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que estabelece a parceria em torno da coordenação de ações e estratégias territorializadas de prevenção e combate ao trabalho infantil, foram elaborados “Diagnósticos Intersetoriais Municipais”, que possibilitaram um retrato individualizado dos dados locais.

O PETI é um programa do Governo Federal que tem como objetivo retirar crianças e adolescentes, entre 07 e 15 anos e 11 meses de idade, do trabalho considerado perigoso, penoso, insalubre ou degradante, ou seja, que coloca em risco sua saúde e seu desenvolvimento. O Programa tenta cumprir o que determinam a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS): o amparo e a proteção às famílias, crianças e adolescentes em situação de risco.

De acordo com a LOAS, o PETI é um Programa de caráter intersetorial², integrante da Política Nacional de Assistência Social, passa por um redesenho para atender melhor às necessidades das crianças e adolescentes, e que compreende: transferências de renda; trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontram em situação de trabalho.

² Programas e políticas intersetoriais são articulações de políticas públicas de diferentes áreas (saúde, educação, trabalho etc.), com o propósito de resolver situações sociais complexas.

O objetivo do PETI, além da erradicação do trabalho infantil, é o retorno, a permanência e o bom desempenho de crianças e adolescentes na escola, para fomentar, incentivar e ampliar o universo de conhecimento desses cidadãos em processo de desenvolvimento através de atividades esportivas, culturais e artísticas, e o apoio, a orientação, a capacitação e a geração de renda junto às famílias, visando à devolução da responsabilidade na manutenção do grupo familiar

O Programa é fruto de uma parceria entre Governo Federal, Estados e Municípios, dando prioridade a áreas que utilizam o trabalho infantil em larga escala e em condições especialmente intoleráveis, parceria essa que, ao longo dos anos, lhe proporcionou uma expansão significativa.

Em 2000, ele já atendia a cerca de 140 mil crianças e adolescentes no país, em 2001 houve um grande aumento, e, em 2002, esse número chegou a 810.769, beneficiando 2.590 Municípios em todos os Estados da Federação. (IBGE, 2002)

Ainda em 2000, houve a expansão do PETI que foi acompanhada por algumas redefinições, como a perda do seu caráter preventivo e o estabelecimento de “metas” para os diversos Estados, que por sua vez as redistribuem entre os Municípios.

Assim, o Programa se estendeu a áreas urbanas e metropolitanas e passou a contemplar um maior elenco de atividades que envolvem o trabalho precoce, como os lixões, o comércio ambulante e em feiras livres, o cultivo de algodão, fumo, café e laranja, a ocupação em cerâmicas e olarias ou em garimpos e pedreiras, entre outras.

Foi estabelecido um tempo máximo de quatro anos para a permanência dos beneficiários e, para justificá-lo, a Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), do Ministério da Previdência e Assistência Social - a quem o PETI se encontrava vinculado - ampliou seus objetivos e responsabilidades.

A ampliação deve ser trabalhada por meio de ações socioeducativas e de geração de trabalho e renda que contribuam para o processo de emancipação, para sua promoção e inclusão social, tornando-as protagonistas do seu próprio desenvolvimento social (PETI, 2002).

Para tanto, as famílias assistidas pelo PETI passaram a ter um acesso prioritário ao Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda em Áreas de Pobreza (PRONAGER), Um Programa que visa gerar ocupação e renda para os chamados ‘excluídos’ sociais, potencializando todos os recursos e vocações econômicas da comunidade.

O Programa parte da capacitação de pessoas desempregadas ou subempregadas, para sua organização em empresas, associações e cooperativas de bens e/ou serviços com competitividade no mercado (PETI, 2002, p. 14).

Com uma metodologia que viabilizaria uma capacitação rápida e massiva, acessível a pessoas com baixa escolaridade e qualificação, o PRONAGER propiciaria a inserção de uma imensa parcela de excluídos dos mecanismos comuns de formação profissional, crédito, produção e consumo, contribuindo para a superação da pobreza e para a redução das desigualdades sociais.

3. A (IN) EFICÁCIA DO PETI NO COMBATE AO TRABALHO INFANTIL

O trabalho infantil no Brasil tem causas complexas, pois são muitos os motivos históricos e culturais que justificam e propiciam o uso da mão de obra infanto-juvenil no país, ocasionando a exclusão social desses agentes.

Existem causas específicas que predominam na determinação de inserir crianças e adolescentes em processo de desenvolvimento no mundo do trabalho, sendo estas: a necessidade econômica de manutenção da família; a reprodução cultural dos mitos sobre trabalho infantil e a falta de universalização das políticas públicas de atendimento aos direitos de crianças, adolescentes e suas famílias.

Para Silva e Martins (2012) a necessidade econômica da manutenção da família nasce com a situação de pobreza e o incentivo do mercado na utilização de uma mão-de-obra barata, facilmente disciplinada. A reprodução dos mitos sobre o trabalho infantil tem uma forte raiz cultural que vai sendo perpetuada pela sociedade do capital como forma de justificar e legitimar a exploração e exclusão social.

Os principais mitos encontrados para justificar a alienação das famílias frente a esta exploração são: “O trabalho da criança/adolescente ajuda a família!”; “É melhor trabalhar do que ficar nas ruas!”; “É melhor trabalhar do que roubar!” e “Quem começa a trabalhar cedo garante o futuro!”.

No que diz respeito à eficácia do Programa em análise, as próprias crianças e adolescentes beneficiadas pelo programa destacam a sua limitação, que, apesar de ter conseguido diminuir as estatísticas do trabalho infantil, necessita de avanços.

Para tanto, conforme item 7 da Portaria nº 458, é preciso manter padrões mínimos de qualidade nos seguintes aspectos: recursos humanos, intersectorialidade, financiamento, capacitação; mobilização, participação e controle social; operacionalização da concessão da bolsa; jornada ampliada - carga horária, instalações físicas, equipamentos e materiais -, proposta pedagógica, plano de trabalho e reforço alimentar; acompanhamento e orientação psicossocial das famílias, crianças e adolescentes vítimas de exploração sexual; trabalho com as famílias; e monitoramento e avaliação.

A partir do princípio que algo é eficaz quando atinge o objetivo proposto, ou seja, proteger crianças e adolescentes, menores de 16 anos, contra qualquer forma de trabalho, garantindo que frequentem a escola e atividades socioeducativas, alcançando os resultados esperados, percebe-se que o PETI, embora seja reconhecido como uma política pública exemplar para outros países, no Brasil ainda é uma ferramenta insuficiente no combate ao trabalho infantil, pois sua cobertura ainda é bastante limitada frente ao universo de crianças e adolescentes que trabalham no país.

No entanto, não se pode menosprezar o Programa, haja vista que a sua meta não é uma das mais fáceis, ainda mais quando implementado em um Estado com grandes problemas culturais, sociais e econômicos.

O Programa lida com o problema de maneira imediata: presta uma assistência financeira e ocupa a criança em dois turnos – escola e jornada -, mantendo-a, de certa forma, afastada do labor durante aquele período, sendo que, concretamente, está longe de ser um programa modelo e muito mais longe de eliminar o trabalho precoce, uma vez que esse problema se insere em um contexto muito mais amplo uma vez a inserção das crianças e adolescentes no mercado de trabalho é feita diretamente pelos próprios pais no intuito de aumentar a renda familiar.

Em 2005, houve a integração entre o PETI e o Programa Bolsa Família (PBF), que tem por objetivo garantir os direitos fundamentais sociais às famílias, combatendo a fome e promovendo a segurança alimentar nutricional, principalmente para crianças e adolescentes; promover o acesso aos serviços públicos, como saúde, educação e assistência social; e combater a pobreza e outras formas de privação das famílias. Observa-se que o foco deste Programa não é a erradicação do trabalho infantil, mas esta é uma consequência da diminuição da pobreza e da garantia de acesso aos direitos sociais.

Tal integração suscitou questionamentos acerca da eficiência no combate ao trabalho infantil, pois com a união dos Programas aumentou o número de famílias atendidas e não houve aumento no valor do benefício, o que não contribuiu com a execução dos objetivos e metas do PETI, facilitando a evasão das famílias.

Brito e Kerstenetzky (2011), ao analisarem a integração entre os programas, ainda em 2006, demonstraram preocupação com o valor pago às famílias cobertas pelo PBF, isso porque, segundo as autoras, o valor não seria suficiente para deter o trabalho infantil. Assim, se as crianças seguem trabalhando é porque o valor dos benefícios não tem sido, de fato, para um bom número de famílias, suficiente para coibir o trabalho infantil.

É fato que grande parte dos usuários do Programa, ao migrar para o Bolsa Família, tiveram o valor do benefício reduzido, conforme as autoras previam, e, com a redução, o incentivo para permanecer no programa diminuiu, pois, para muitas famílias, o objetivo é o recebimento da bolsa, e não, a retirada dos filhos do trabalho, assim, muitas famílias recebiam o benefício e mantinham os filhos na execução de trabalhos laborais.

Todavia, a questão do trabalho infantil ultrapassa a linha da pobreza e se engendra em outros horizontes, para a classe pobre, é um meio de auferir renda; para classe rica, é uma forma de manter precarizadas as relações de trabalho, impedir a mobilidade social e prevenir a sociedade contra a delinquência e a marginalidade.

Para tanto, deve-se, no mínimo, trazer à baila, os seguintes problemas: a) política educacional deficitária; b) legislação inapropriada; c) falhas governamentais no que concerne à inspeção; d) indiferença social sobre o assunto; e) interesse econômico, quando os próprios empregadores estimulam e exploram a atividade infantil.

No entanto, o trabalho infantil não enaltece a dignidade da criança, muito pelo contrário, a generalizada falta de consciência social torna o problema invisível e, por vezes, aceitável.

A ascensão social só é possível, no cenário brasileiro, pela alta qualificação, os menores trabalhadores estão fadados a manter-se no mesmo ciclo de pobreza, tendo em vista que a baixa complexidade das atividades e jornadas estafantes impede qualquer alcance de oportunidade e ganhos educacionais e financeiros.

O sistema capitalista contaminou a mente social. A busca incessante pelo lucro, a manutenção do *status quo*, a hierarquização, preservada pelas relações de poder, são “princípios” enraizados na sociedade que contribuem para a perpetuação do trabalho infantil.

Portanto, para erradicar essa anomalia social, é preciso muito mais do que um desenvolvimento econômico distributivo ou um programa assistencialista, é necessária uma transformação, para não falar em revolução, nas instituições sociais e no próprio sistema político-econômico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que se refere mais diretamente ao PETI, reafirma-se a importância do combate ao trabalho precoce, cuja face cruel o programa tornou mais evidente, desmistificando e combatendo, inclusive, a sua naturalização como “sina” das crianças pobres ou de seus supostos “efeitos educativos”.

Nessa perspectiva, a retirada de 810.769 crianças e adolescentes de ocupações especialmente penosas e degradantes, em 2.590 municípios brasileiros, proporcionada pelo Programa, viabilizou a permanência de muitos desses jovens na escola; proporcionou o acesso a atividades recreativas, esportivas e culturais, capazes de ampliar o seu capital cultural e os seus horizontes. Esses números não podem ser ignorados ou menosprezados.

Pode-se questionar se políticas mais amplas e universais seriam mais eficazes, como um programa de renda mínima para as famílias, condicionado à frequência de seus filhos à escola e mais investimentos para a melhoria da escola.

O PETI deixa de lado uma grande parcela da sociedade e não transforma significativamente as condições e perspectivas dos seus próprios beneficiários. Os ganhos obtidos quanto à nutrição, estímulos socioculturais e a própria escolarização tendem a ser relativamente restritos e temporários, frequentando escolas públicas de péssima qualidade (que não estimula a permanência e a dedicação) e trabalhando no turno complementar.

Ainda que a jornada seja insuficiente, ao atingir a idade limite para a permanência no programa, a maioria não chega a concluir o ensino fundamental e após o desligamento, sem maiores perspectivas e tendo que contribuir para a subsistência da família, poucos continuam a estudar, persistindo com baixos níveis de escolaridade, restritas oportunidades ocupacionais e reproduzindo o ciclo de pobreza dos pais.

O programa ameniza a situação de pobreza, mas sem efeitos expressivos sobre a sua superação, também suscita reflexões mais amplas sobre o novo paradigma das políticas sociais, cujas características foram antes assinaladas, isso porque, entre outros aspectos, a trajetória do programa coloca em questão essas reflexões.

A urgência de políticas governamentais efetivas orientadas para uma transformação e melhoria efetiva do ensino público, implementando, inclusive, ainda que de forma progressiva, as disposições da Lei de Diretrizes e Bases sobre a escola em tempo integral.

A participação da sociedade civil no desenvolvimento e no controle das políticas sociais, assim como a própria fragilidade dessa participação.

As potencialidades, os limites e as perversões da descentralização e da municipalização das políticas públicas e a necessidade da criação de mecanismos efetivos de subsídios e solidariedade entre os diversos níveis de governo, em um país tão heterogêneo como o Brasil, levando em conta as condições dos Estados e municípios com baixo nível de desenvolvimento econômico, político e institucional.

O trabalho infantil, como visto, aprofunda o estado de vulnerabilidade social de crianças e adolescentes, expondo-os também a diversas situações de risco e a violações graves de direitos humanos, com impactos muitas vezes irreversíveis sobre seu desenvolvimento físico, intelectual, social, psicológico e moral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de. *Uma proposta de um sistema unificado de avaliação de impacto e de focalização para programas da Seas*. Brasília: Seas, 2002, mimeo.

BRITO, Alessandra Scalioni; KERSTENETZKY, Célia Lessa. *Beneficiários do Programa Bolsa Família e o mercado de trabalho: considerações metodológicas e substantivas*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento da Universidade Federal Fluminense, 2011. Disponível em: https://www.gic.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/cede/tds/TD021_0.pdf. Acesso em: 01 fev. 2021.

DI GIOVANNI, Geraldo (Org.). *Aspectos qualitativos do trabalho infantil no Brasil*. 1. ed. Brasília: OIT, 2004.

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 01 dez. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 01 fev. 2021.

GOES, José Roberto; FLORENTINO, Nando. Crianças escravas, crianças dos escravos. In: DEL PRIORE, Mary (Org.) *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2007, p. 177-191.

LASWELL, H. D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.

LYNN, Lynn, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica: Goodyear, 1980.

MEAD, L. M. Public Policy: Vision, Potential, Limits. *Policy Currents*, v. 68, n. 3, fev. 1995.

MENDES, Renato J. *Entrevistas Anteriores*. Trabalho Infantil. Portal do Voluntário, Brasília. Disponível em: <http://www.portaldovoluntario.org.br/site/pagina.phpIdconteudo=106>. Acesso: 12 fev. 2021.

OBSERVATÓRIO DA PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL. Disponível em: <https://smartlabbr.org/trabalho infantil>. Acesso em: 06 dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *As boas práticas de inspeção do trabalho no Brasil: a prevenção e erradicação do trabalho infantil*. Brasília: OIT, 2010.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Avaliação da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ao Programa Bolsa Família (PBF)*. Brasília: OIT, 2007.

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

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Boas práticas do setor saúde para a erradicação do trabalho infantil*. Brasília: OIT, 2009.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção 138*. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235872/lang-pt/index.htm. Acesso em: 13 dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção 182*. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236696/lang-pt/index.htm. Acesso em: 13 dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Recomendação 146*. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_242723/lang-pt/index.htm. Acesso em: 14 dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Recomendação 190*. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-infantil/WCMS_242762/lang-pt/index.htm. Acesso em: 14 dez. 2020.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS. *Síntese de indicadores 2007*. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2007.

PIOVESAN, Flavia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL. PETI. *Manual de Orientações*. Brasília: Seas, 2002.

RIZZINI, Irma. Pequenos trabalhadores do Brasil. In: DEL PRIORI, Mary (Org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2007. p. 376-406.

SILVA, C. F.; MARTINS, M. S. O trabalho infantil no município de Rio Azul, Estado do Paraná e os programas de atendimento. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO: POLÍTICAS E PRÁTICAS DE TRABALHO, 4., 2012, Ponta Grossa. *Anais [...]*. Ponta Grossa: CIEPG, 2012.