

Avaliação do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente

Realização:



FNPETI

FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E
ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

Apoio:



Secretaria
Internacional do Trabalho

Avaliação do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente*

Brasília, janeiro de 2007

(*) Estudo elaborado pelo consultor Paulo Henrique Lustosa.
Revisado por Irene Lage de Britto.

Índice

Apresentação.....	4
Sumário Executivo.....	6
Antecedentes.....	11
O Processo.....	11
O Plano, sua estrutura e conteúdo.....	12
Metodologia Adotada.....	17
Avaliando a Qualidade do Plano.....	18
Avaliando a Implementação do Plano.....	18
Avaliando os Impactos e a Mudança do Contexto.....	22
Avaliação do Plano Nacional.....	23
A Qualidade do Plano.....	23
O Descolamento Temporal dos Elementos do Plano.....	25
A Frouxa Distribuição de Responsabilidades.....	26
A Falta de Consistência Entre Alguns Elementos do Plano.....	27
A Questão dos Recursos Necessários para o Plano.....	29
A Superficialidade nas Definições de Gestão do Plano.....	30
A Falta de Definição Quanto às Prioridades do Plano.....	30
O Grau de Execução do Plano.....	31
Os Desdobramentos e Mudanças no Contexto.....	33
Os Câmbios no Marco Estatístico-Social.....	34
As Dimensões do Trabalho Infantil e suas Tendências.....	36
As Mudanças no Marco Legal.....	39
O Marco Simbólico Cultural.....	40
O Comportamento do Setor Público e do Fórum.....	42
Recomendações e Sugestões.....	47
Bibliografia Consultada.....	50
Anexos.....	51

Apresentação

O presente documento - uma avaliação do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente -, mais que o cumprimento de mera formalidade, constitui-se em elemento de um processo mais amplo de gestão das estratégias e iniciativas de organizações governamentais e não-governamentais, associadas ao esforço nacional de erradicar o trabalho infantil e de garantir proteção aos adolescentes que ingressem no mundo do trabalho. Propõe-se, portanto, a ser uma ferramenta gerencial.

Embora se preste à realização de juízos de valor sobre o Plano em si, sobre o respectivo processo de planejamento e, principalmente, sobre o grau de implementação das ações previstas, o principal intento da avaliação é produzir lições e aprendizagens que venham a ser incorporadas em momentos subseqüentes de planejamento e de ação.

Nesse sentido, antes mesmo de qualquer análise, destaque-se - e essa pode ser a primeira avaliação - a importância do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente para orientar a construção de um Brasil livre do trabalho infantil, com crianças e adolescentes vivendo, de modo saudável e feliz, o seu tempo. Assim, críticas, parâmetros e juízos devem ser lidos a partir deste referencial: a existência de um Plano Nacional e a preocupação em avaliá-lo já representam, em si, um grande avanço nas políticas nacionais deste setor.

Mas o trabalho pretende um pouco mais: busca responder, de modo fundamentado, questões que precisarão ser retomadas nos próximos passos a serem dados pelo governo e pela sociedade, em termos de planejamento e implementação de uma nova versão do Plano Nacional. São questões simples e diretas, como:

- O que conseguimos fazer daquilo que foi planejado?
- O que mudou na realidade em que atuamos e como isso afeta nossa ação?
- O planejamento foi bom e conseguimos gerenciar bem as respectivas ações ?
- Que lições, sob forma de sugestões e recomendações, podem ser extraídas dessa experiência?

No intuito de buscar respostas para tais questionamentos, foram feitas pesquisas, estabelecidos referenciais e parâmetros e elaborado o documento final, representado por este relatório, organizado em quatro capítulos. O primeiro deles traz os antecedentes ao processo avaliativo, introduzindo o leitor no percurso adotado pelas organizações

envolvidas na formulação do Plano Nacional e, em conseqüência, permitindo-lhe conhecer sua estrutura e conteúdo.

A partir dessa estrutura e dos objetivos pretendidos no trabalho, o segundo capítulo descreve a metodologia implementada na avaliação, com informações de ordem conceitual e explicitação, principalmente, dos critérios e parâmetros adotados para a produção de juízos de valor em relação aos itens avaliados.

O terceiro capítulo apresenta os dados e informações obtidos sobre a execução do Plano e a situação do trabalho infantil e do trabalhador adolescente no País. É a parte central do documento e, acima de tudo, resultante de uma visão externa ao respectivo processo de gestação e implementação.

A opção por uma visão externa, pouco influenciada por opiniões e pareceres dos agentes diretamente interessados, se por um lado exime o avaliador de um viés de aproximação com o objeto avaliado, por outro, pode prejudicar aspectos e dimensões mais subjetivas, que agregariam maior qualidade aos juízos de valor produzidos. Entretanto, são o que são: pareceres elaborados de acordo com referenciais construídos a uma distância razoável da implementação do Plano.

O quarto capítulo, parte que remete ao principal objetivo do relatório, traz um conjunto de recomendações e sugestões aos agentes interessados na boa execução do Plano, sistematizando algumas das lições aprendidas no processo de avaliação. Longe de ser um capítulo capaz de exaurir todas as iniciativas passíveis de realização para erradicar o trabalho infantil e proteger o trabalhador adolescente, busca-se qualificar o debate que deverá ser reaberto em 2007, para a construção de uma nova versão do Plano Nacional.

Por fim, o processo de avaliação teve suas limitações metodológicas e padeceu, assim como o planejamento, de dificuldades em termos de acesso a dados e informações que melhorassem sua qualidade. Independentemente disso, ele pode e deve ser lido como mais um insumo para um permanente e consistente processo de melhoria e aprimoramento das políticas brasileiras de proteção e promoção da infância e da adolescência no Brasil.

Sumário Executivo

Em 2003, os membros da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI) elaboraram o **Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente**, com a finalidade de “coordenar diversas intervenções e introduzir novas, sempre direcionadas a assegurar a eliminação do trabalho infantil”, tendo como meta principal ver suas iniciativas passarem “do papel para a realidade em tempo de recuperar a infância e a educação de cerca de 3 milhões de crianças e de adolescentes”.

Para cumprir tal meta, o Plano Nacional adotou uma estrutura lógica, conforme o diagnóstico da realidade, estabelecendo um objetivo estratégico e, a partir daí, estruturou planos de ação que orientavam as intervenções das organizações comprometidas com o objetivo.

Nas análises realizadas, foram identificados os principais “gargalos” à erradicação do trabalho infantil e os problemas a enfrentar nesse sentido, sendo enumerados 40 itens prioritários, agrupados em 10 dimensões estratégicas (p. 41), que iam da produção de estudos e pesquisas até a promoção e o fortalecimento das famílias das crianças beneficiadas pelas iniciativas governamentais.

Com base nesse diagnóstico, o Plano Nacional adotou como Visão de Futuro “uma situação cujo trabalho infantil se encontra abolido” (p. 49) e um país no qual “as crianças [...] brincam livres, exercitam suas curiosidades e vivem intensamente sua infância, certas de que estão protegidas e de que seu presente é agora, e se faz na liberdade e na inocência de suas ações” (p. 50). Para que essa visão se concretizasse, o Plano previu a realização de 133 ações relacionadas com as dimensões estratégicas, estabelecendo, ainda, o órgão responsável por cada uma daquelas, seu prazo de execução, o produto esperado e a indicação do Programa Plurianual (PPA) do Governo federal que a financiaria.

Diante disso, optou-se por avaliar o Plano Nacional na perspectiva de quatro dimensões complementares: sua qualidade intrínseca; o processo de implementação das ações e seu grau de execução; a transformação da realidade e os impactos dessas ações sobre o quantitativo de crianças em situação de trabalho, sobre os aspectos culturais e sobre o aparato institucional.

Para avaliar a qualidade, partiu-se da premissa de que um bom plano é aquele que consegue auxiliar na implementação das ações e no cumprimento dos objetivos estabelecidos. Assim, foram identificadas limitações no processo de planejamento, capazes de explicar algumas das dificuldades enfrentadas na implementação das ações:

1. Descolamento entre a visão de futuro, o prazo para sua concretização e os prazos para a realização das ações;
2. Definição genérica e difusa dos responsáveis e das atribuições;
3. Problemas de consistência nas relações problema/ação, ação/dimensão e entre esses e outros elementos do plano;
4. Discussão subliminar sobre os recursos necessários à implementação do Plano;
5. Tratamento superficial dos aspectos relativos à gestão e aos instrumentos adotados para tal fim.
6. O Plano é falho na definição de prioridades; aparentemente, as 133 ações e os 40 problemas são igualmente importantes e prioritários.

Entretanto, o enfoque central da avaliação foi a parcela do Plano efetivamente implementada e como sua execução se distribuiu entre as ações contempladas no Plano de Ação e nas Diretrizes para a Gestão das ações governamentais.

Considerando os parâmetros de avaliação e a classificação adotada para o relatório, os dados coletados apontam para uma execução parcial do Plano Nacional, já que, das 133 ações previstas, menos de um terço apresentou conformidade com o originalmente planejado. Se fosse possível traduzir todas as variáveis adotadas na avaliação em um cálculo ponderado, chegar-se-ia à **conclusão de que o Plano Nacional teve uma taxa de execução sofrível**. Isso, apesar de a falta de definição das prioridades ter sido superada no próprio processo de implementação, já que se observou terem sido as ações de impacto direto sobre o problema as que melhor desempenho apresentaram.

Também procurou-se avaliar os possíveis desdobramentos da implementação do Plano em termos do alcance dos objetivos originalmente propostos, da construção da visão de futuro desenhada e das eventuais transformações no contexto em que as intervenções ocorreram.

No que se refere ao cenário socioeconômico nacional, ainda no final de 2006, o Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV) anunciou que o período 2003-2005 havia registrado a maior queda do nível de pobreza no Brasil em dez anos. Segundo o registro, a miséria, que atingia 28,2% da população brasileira em 2003, caiu para 22,7% em 2005. Também se verificou um aumento do nível de ocupação da população, o qual alcançou, em 2005, o grau mais alto desde 1996, com cerca de 2,5 milhões de pessoas a mais com emprego.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) também evidenciou que o ano de 2005 trouxe, para os trabalhadores brasileiros, o primeiro aumento real de ganho, depois de oito anos de quedas consecutivas no rendimento mensal. Com isso, a renda média dos brasileiros subiu 4,6% em relação a 2004, chegando a R\$ 805,00 por mês. É igualmente importante destacar que esse aumento da remuneração média do trabalhador brasileiro ocorreu de modo mais significativo entre as pessoas com menor renda, tendo crescido mais para a parcela dos trabalhadores brasileiros que ganhavam menos (6,6%).

Esse crescimento contribuiu para diminuir a concentração de renda, de modo que, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sua distribuição atin-

giu o melhor resultado desde 1981, com o índice de Gini apresentando uma queda de 7%. Também contribuíram para esse cenário: a manutenção da estabilidade monetária, a contenção da inflação e a ampliação da cobertura dos programas de transferência de renda.

Por meio do diagnóstico, o avaliador dedicou-se a analisar o problema do trabalho infantil, observando uma tendência de diminuição entre 1992 e 2002. De acordo com os dados utilizados, o quantitativo de crianças e de adolescentes em situação de trabalho, em 1992, era de 4,1 milhões (12,1%); caiu para 2,8 milhões (8,8%) em 1998, chegando a 2002 com 2,1 milhões de crianças e adolescentes na referida situação, ou seja, 6,5% dos brasileiros nessa faixa de idade trabalhando. No período imediatamente subsequente ao início da implementação do Plano (2003 e 2004), a tendência à redução se manteve, tendo a PNAD 2004 informado que a parcela de crianças trabalhadoras, com idade entre 10 e 15 anos, havia reduzido de 13,5% para 11,7% entre 2002 e 2004.

Considerando que algumas das variáveis tradicionalmente relacionadas com o recrudescimento do problema do trabalho infantil e com a precariedade da situação do trabalhador adolescente estão relacionadas com a deterioração da renda e com o empobrecimento das famílias brasileiras, era de se esperar que o cenário apontado pela PNAD 2005 repercutisse positivamente sobre os indicadores do trabalho infantil, mantendo ou acelerando a tendência de melhoria que vinha sendo observada desde 1992.

Entretanto, os dados da PNAD 2005 mostraram que, entre 2004 e 2005, houve um aumento de cerca de 325 mil no número de crianças e adolescentes ocupadas e desocupadas, sendo que a força de trabalho, nessa faixa de idade, foi estimada para o período em 6,8 milhões de pessoas. Do total de 325 mil, o maior crescimento foi no número de crianças com idade entre 10 e 15 anos em situação de trabalho, 166 mil, somando-se a esse quantitativo outras 51 mil crianças na faixa dos 5 aos 9 anos de idade e 108 mil de adolescentes com idade entre 16 e 17 anos.

Intrigante: essa talvez seja a qualificação mais apropriada para uma avaliação macroscópica do cenário observado e da problemática do trabalho infantil. Intrigou o pesquisador, a constatação de que o ano em que as condições macroeconômicas melhor se apresentaram tenha sido aquele em que se assistiu a uma reversão na tendência de redução do número crianças e adolescentes em situação de trabalho, que já perdurava há mais de dez anos.

Já a avaliação do comportamento do setor público, outro elemento da análise, está relacionada com a implementação do Plano Nacional, uma vez que a maioria das ações previstas eram de responsabilidade de órgãos públicos ou diretrizes para a ação governamental. De todas as ações sob a responsabilidade do poder público, especialmente do Governo federal, aquelas que se relacionam com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) são as que merecem uma análise mais detalhada, para fins de avaliação do comportamento do setor público ao longo dos últimos anos.

Quando da elaboração do Plano Nacional, o PETI atendia cerca de 810.000 mil crianças e adolescentes (março de 2004), em 2.601 municípios de todo o País. Caracterizava-se como uma estratégia que, de acordo com as análises realizadas até então, apresentava uma relação direta com a diminuição da exploração do trabalho de crianças e adolescentes, garantindo, aos beneficiários, uma renda mensal transferida e um con-

junto de atividades lúdicas, culturais e educativas no contra-turno da escola (jornada ampliada). Em contrapartida, havia a exigência de pelo menos 85% de frequência escolar das crianças e adolescentes atendidos.

No período em análise, houve uma ampliação na cobertura PETI. Em 2004, o número de beneficiários se aproximou dos 930 mil atendimentos, passando, em 2005, para cerca de 1 milhão de crianças e terminando 2006 ainda na casa dos 1,2 milhão de beneficiários. Destaque-se que esse indicador para 2006 foi relativamente prejudicado, em decorrência da integração do PETI ao Programa Bolsa Família (PBF), no final de 2005.

Como conseqüência desse processo de integração, em 2006, o orçamento destinado ao pagamento das bolsas às famílias beneficiadas pelo PETI aumentou, passando de R\$ 328,2 milhões para R\$ 900 milhões. Mas o valor previsto para as ações socioeducativas e de convivência não acompanhou esse aumento, que deveria passar de 1 milhão para 3,2 milhões de atendidos. Como seu orçamento aumentou apenas 59%, o valor foi suficiente para atender apenas 1,6 milhão das crianças e adolescentes, metade das metas previstas pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Com as restrições orçamentárias para a ampliação das atividades socioeducativas e de convivência, com as dificuldades enfrentadas pelas prefeituras municipais para manter esses serviços e, considerando ainda, que na visão de muitos governos municipais o Bolsa Família é bem mais barato que o PETI, as metas do Programa ficaram aquém dos 3,2 milhões de crianças e adolescentes que o Governo federal pretendia atender, mantendo-se praticamente no mesmo patamar de 2005.

Isso não quer dizer que outras ações do Governo não tenham apresentado bons resultados ao longo de 2006. De acordo com informações do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), suas ações para a erradicação do trabalho infantil alcançaram as metas traçadas para o ano, sendo retiradas 12.458 crianças e adolescentes do trabalho entre janeiro e dezembro de 2006. Esse resultado foi o melhor do período analisado (2003 a 2006), superando em mais de 500 crianças e adolescentes o resultado de 2003, quando foram retiradas do trabalho 11.897 menores.

No campo da proteção ao trabalhador adolescente, a meta do Ministério era alcançar 20 mil desses jovens em 2004, promovendo sua inserção no mercado de trabalho na condição de aprendiz e fiscalizando a regularidade dos contratos de trabalho de adolescentes com mais de 16 anos. A meta foi superada, tendo a ação alcançado 30.335 adolescentes. Em 2005, a meta se repetiu e também foi superada. Sob ação fiscal, 29.605 aprendizes foram contratados, e 4.101 trabalhadores adolescentes tiveram seus contratos de trabalho regularizados, gerando um total de 33.706 adolescentes beneficiados pelo poder público. De acordo com registros mais recentes do MTE, já com informações para 2006, 2.831 adolescentes entre 16 e 18 anos, não aprendizes, foram registrados sob ação fiscal.

A avaliação do Programa Nacional do Primeiro Emprego (PNPE) não apresentou resultados tão satisfatórios, pelo contrário. Inicialmente, esperava-se que os incentivos do Programa permitissem às empresas contratar jovens trabalhadores, abrindo novas oportunidades para adolescentes e para a juventude brasileira em geral. Entretanto, isso não aconteceu. Por razões das mais variadas, a participação do empresariado foi tímida, ficando longe de qualquer meta programada pelo Governo federal.

No que se refere aos processos futuros de planejamento, respeitados os papéis desempenhados pela CONAETI e pelo Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI) em 2003, durante o ano de 2007, seria fundamental que essas duas instituições incluíssem seus vários parceiros em um processo de planejamento participativo, como o feito originalmente, tomando os seguintes cuidados:

- a) Elaborar dois planos distintos ou um plano com dois objetivos estratégicos diferentes, um para o trabalho infantil e outro para a proteção do trabalhador adolescente;
- b) Atentar mais para a definição das atribuições, estabelecendo que organização ficará responsável por determinada atividade;
- c) Estabelecer um (a) responsável pela coordenação de ações que envolvam um grande número de organizações;
- d) Investir no aprimoramento das ferramentas de planejamento, permitindo uma melhor definição das METAS e dos RECURSOS necessários;
- e) Estabelecer – já no momento do planejamento – os recursos e as fontes de financiamento para as atividades de gerenciamento, monitoramento e avaliação da implementação do Plano.

No que tange às recomendações, a avaliação de que a implementação do Plano foi sofrível implica retomar o documento produzido em 2003 e verificar que parcela das recomendações feitas naquele momento continua válida e urgente. Entre outras, cabe destacar:

- a) a unificação dos programas de transferência de renda avançou com a incorporação do PETI ao PBF, regulamentada no final de 2005. Entretanto, permanecem válidas as recomendações relativas à frequência escolar, assim como a manutenção da jornada ampliada;
- b) a recomendação de fortalecer e aprimorar os mecanismos de fiscalização, bem como o fomento à atuação do Ministério Público do Trabalho, dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares, ainda deve estar na pauta das ações governamentais, especialmente na capacitação dessas instâncias;
- c) a Lei da Aprendizagem ainda está longe de ter todo seu potencial aproveitado. Os números do MTE mostram que muito se avançou no período observado, mas ainda é longa a distância das 800 mil vagas mencionadas no Plano Nacional (p. 36), cabendo o desenvolvimento de iniciativas com essa finalidade;
- d) o Programa do Primeiro Emprego, recomendado no documento de 2003, mostrou-se incapaz de responder às expectativas do Plano. Nesse sentido, recomenda-se o desenho de uma estratégia que se volte especificamente para o público adolescente;
- e) o recrudescimento do trabalho infantil detectado pela PNAD 2005 confirma a necessidade de se continuar investindo nas estratégias de comunicação e de mobilização da sociedade brasileira em torno da problemática;
- f) os relatórios de acompanhamento mostram que a maior parte dos estudos e pesquisas realizadas, com vistas a aprofundar os conhecimentos sobre o problema do trabalho infantil e sua natureza, foi capitaneada por organismos internacionais e organizações da sociedade. Cabe ao Estado atuar mais decisivamente nesse setor, uma vez que ainda há muito o que aprender sobre o problema e as estratégias de enfrentamento.

Fica evidente nesta análise que, quanto mais se avança no enfrentamento do problema do trabalho infantil ou na consolidação dos direitos do trabalhador adolescente, mais desafiadoras e complexas são as etapas seguintes; conseqüentemente, maiores devem ser os recursos, mais efetivos precisam ser os esforços e melhor deve ser a capacidade gerencial dos agentes públicos e privados comprometidos com a visão de futuro apresentada no Plano Nacional.

Nesse sentido, é urgente e necessário que a CONAETI, o FNPETI e o Governo federal retomem o processo de discussão de uma nova versão do Plano Nacional para o período 2007 a 2011, garantindo os ganhos até agora obtidos e a continuação do avanço na construção da visão de futuro proposta em 2003.

ANTECEDENTES

Não é possível apreender e dar uso às lições produzidas nesta avaliação sem situar o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente, seus objetivos e as organizações que participaram desse esforço de reflexão e de diálogo para a estruturação de uma estratégia nacional.

É igualmente importante, para poder produzir a avaliação, entender como o documento do Plano Nacional está organizado e foi trabalhado pelos membros da CONAETI que se envolveram no processo. Foi a partir desse documento, de seu formato e de seus conteúdos, que as discussões e análises apresentadas foram construídas.

Por isso, o capítulo de antecedentes, mais que discutir como a avaliação foi descrita neste relatório, volta-se para entender o processo de planejamento, implementação e posterior avaliação do Plano, de sua forma, seu conteúdo e como tais variáveis condicionaram as opções metodológicas adotadas e a própria avaliação produzida.

O PROCESSO

Ao longo de 2003, sob a coordenação da CONAETI, representativas organizações governamentais e não-governamentais se empenharam na elaboração do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente.

Como explicitou já em sua apresentação, o referido Plano tinha por finalidade “coordenar diversas intervenções e introduzir novas, sempre direcionadas a assegurar a eliminação do trabalho infantil”, buscando a ambicionada meta de ver suas iniciativas migrarem “do papel para a realidade em tempo de recuperar a infância e a educação de cerca de 3 milhões de crianças e de adolescentes [...] para que estes possam, antes de virem a participar do mundo do trabalho, usufruir todos os direitos inerentes a sua condição”.

No seu capítulo final, o Plano destacou a necessidade de que – ainda sob os auspícios da CONAETI – se envidassem esforços no sentido de submetê-lo a um processo regular de avaliação. Entre outras razões, isso serviria para orientar as ações do Estado brasileiro e das várias organizações da sociedade comprometidas com os objetivos e finalidades a que o Plano se propunha.

A metodologia adotada para a presente avaliação foi orientada para o período compreendido entre o seu lançamento, 2004, e janeiro de 2007, quando o Brasil ingressou em um período de transição, tanto na esfera federal, quanto na estadual. Isso fez com que os juízos de valor sobre os avanços obtidos até então, assim como uma primeira identificação dos desafios que ainda precisam ser enfrentados, se tornassem fundamentais para maiores avanços, em termos do enfrentamento do problema do trabalho infantil e adoção de medidas que protejam, efetivamente, o adolescente trabalhador.

O PLANO, SUA ESTRUTURA E CONTEÚDO

Para cumprir seu desiderato de recuperar a infância de cerca de 5 milhões de crianças e adolescentes e proteger outros tantos adolescentes trabalhadores, o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Trabalhador Adolescente adotou uma estrutura lógica que, conforme os métodos mais usuais de planejamento, partiu de um diagnóstico da realidade, estabeleceu um objetivo estratégico – no caso uma Visão de Futuro – e, em seguida, estruturou um plano de ação que orienta as intervenções das várias partes comprometidas com o dito objetivo.

Na sua parte inicial, o documento estabeleceu o pano de fundo para a sua intervenção, tendo como ponto de partida um **Diagnóstico Situacional Preliminar do Trabalho Infantil no Brasil**, organizado em cinco tópicos, a saber: uma análise do marco estatístico-social; uma análise do marco legal; uma análise do marco simbólico-cultural; uma análise das ações do setor público e do FNPETI e, por fim, uma análise, segundo a ótica de vários especialistas, sobre a temática.

De modo bastante sintético, quase ilustrativo do conteúdo, as análises realizadas para subsidiar as discussões e propostas contidas no Plano reconhecem que, no período em questão (2004), os indicadores apontavam para quase uma década de redução do número e da parcela de crianças e adolescentes em situação de trabalho no Brasil.

Tal constatação evidenciava, com números, a informação de que, assim como vinha diminuindo a participação relativa da população mais jovem (entre 5 e 15 anos) no mercado de trabalho, ao longo da última década do século XX, depois de um acelerado crescimento entre os anos 60 e 80, igualmente a partir do final dos anos 80, também declinavam os indicadores do trabalho infantil.

A população de 5 a 15 anos, que representava 18,8% da população em 1980 (37,5 milhões de pessoas), alcançou impressionantes 29,9% do total da população brasileira em 1990, com a marca de 44 milhões de brasileiros e brasileiras nessa faixa etária. Para a análise em questão, entretanto, o universo de crianças e adolescentes nessa faixa havia reduzido para 42,8 milhões de pessoas, ou, 25,5% da população.

Especificamente no que se refere à situação de trabalho, o número de crianças e adolescentes (5 e 14 anos)¹ trabalhando em 1992 era de 4,1 milhões, ou seja, 12,1% da população nessa faixa de idade. No ano de 1998, esse total havia caído para 2,8 milhões (8,8%

¹ Com a promulgação da Emenda Constitucional No. 20, de dezembro de 1998, ficou proibido o trabalho infantil, de qualquer forma, para pessoas com menos de 16 anos de idade, salvo na modalidade de aprendiz para os maiores de 14 anos. A partir de então passou-se a adotar para as análises a faixa 10 a 15 anos. Segundo a PNAD em 1999 eram 3,9 milhões de crianças e adolescentes trabalhando nesta faixa (10,7%), este número havia sido reduzido para 3 milhões em 2002, representando 8,2% da população com idade entre 5 e 15 anos.

da população na faixa), chegando ao ano de 2002, referência para a elaboração do Plano, com um total de 2,1 milhões de crianças e adolescentes, que representavam, então, 6,5% dos brasileiros nessa faixa de idade.

Concluía a análise que, apesar dos avanços e ganhos obtidos ao longo da última década do século, ainda persistiam disparidades e iniquidades, fossem elas de cunho regional - com uma redução muito mais consistente nas regiões Sul e Centro Oeste; fossem de gênero - diante da majoritária participação de meninos na força de trabalho, quando comparado às meninas²; fossem, ainda, de uma maior presença relativa na área rural que urbana³ (p. 15).

Também os levantamentos realizados para a formulação do Plano apontaram que, do total de crianças e adolescentes que trabalhavam, segundo a PNAD, mais de 60% não recebia qualquer forma de remuneração e, talvez o mais preocupante, 10,1% deles estavam fora da escola.

As análises do marco legal evidenciam que a legislação brasileira, assim como seus preceitos constitucionais, estão harmonizados com a Convenção dos Direitos da Criança, preconizada pelas Nações Unidas, e com as convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que tratam da questão do trabalho infantil, nominalmente as Convenções n.º 138 e n.º 182.

Ainda de acordo com o diagnóstico elaborado, o grande desafio está na implementação da legislação e no endurecimento das punições. Textualmente, o diagnóstico destaca que “no caso brasileiro, uma tarefa ainda a ser cumprida no âmbito da implementação das Convenções Internacionais é a de promover a definição de mecanismos de punição mais severos àqueles que exploram o trabalho infantil” (p. 20).

A análise preocupa-se, igualmente, com a dificuldade que o Estado tem enfrentado para implementar e fazer valer uma série de leis e medidas que muito contribuiriam para a eliminação do trabalho infantil⁴ e para a proteção do trabalhador adolescente. É o caso da própria Lei da Aprendizagem ou da organização e funcionamento efetivos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

No que se refere a novas demandas em termos de legislação, as organizações que participaram da elaboração do diagnóstico destacaram a necessidade de se iniciarem as discussões sobre o trabalho infantil nas atividades artísticas e esportivas.

As análises sobre o contexto simbólico-cultural também partiram do reconhecimento de que o trabalho infantil nunca representou, para a sociedade brasileira, um fenômeno negativo. Pelo contrário: até os anos 80 do século XX, trabalhar era um fator positivo, qualquer que fosse a idade da pessoa, sendo que para os filhos das camadas mais pobres da sociedade, o ingresso precoce no mercado de trabalho era visto como estratégia de inclusão social e de prevenção contra a delinquência e a criminalidade.

² Esta é uma informação que precisa ser tratada com cautela diante da dificuldade de caracterizar e identificar o TRABALHO INFANTIL DOMÉSTICO, predominantemente realizado por meninas.

³ Quando analisado o universo de crianças e adolescentes em situação de trabalho, 50,2% estão na zona urbana e 49,8% na zona rural. Entretanto, na zona rural isto representa 22% da população na faixa de 5 e 15 anos em situação de trabalho, enquanto na zona urbana representa 5% da população na faixa.

⁴ De acordo com as informações disponíveis então, no Brasil 40 mil adolescentes se beneficiavam da Lei da Aprendizagem e, segundo estimativas do próprio Ministério do Trabalho e Emprego, se a lei fosse efetivamente cumprida este número poderia chegar aos 800 mil aprendizes.

Como consequência, empregadores acreditavam que, ao dar emprego a crianças e adolescentes, estavam lhes fazendo um favor, ajudando no seu desenvolvimento e a suas famílias. Sindicatos não inscreviam a questão do trabalho infantil nas suas pautas ou reivindicações, e o Estado considerava que dar às crianças – especialmente às de famílias pobres – oportunidade de trabalho era uma política de inclusão social e de segurança pública.

A partir dos anos 90, reconhece-se, na análise - em decorrência da consolidação do processo democrático, da promulgação da Constituição de 1988, do surgimento de movimentos sociais como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e da pressão internacional, especialmente de organizações como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a OIT-, que a percepção nacional, com relação ao trabalho infantil, começou a mudar.

O mesmo diagnóstico informa que, entre 1992 e 2002, “o país foi intensamente bombardeado com idéias e conteúdos contrários ao trabalho infantil” (p. 26), fazendo, entre outras coisas, com que os sindicatos se envolvessem no enfrentamento do problema; que o Estado brasileiro começasse a desenhar políticas que combatessem e prevenissem o trabalho infantil e, mais importante, que a sociedade brasileira passasse a valorizar mais a educação em detrimento do trabalho, como forma de promover a inclusão de crianças e adolescentes.

Entretanto, o diagnóstico chama atenção para o fato de que ainda persistem fortes elementos do paradigma anterior. No seio mesmo das famílias, o trabalho como alternativa ao ócio – considerado sempre pernicioso para o desenvolvimento das crianças e adolescentes – é uma realidade. Ademais, muitas das condições que levavam crianças e adolescentes ao mundo do trabalho ainda são encontradas na realidade brasileira, fazendo com que esse processo de câmbio, no paradigma simbólico-cultural, ainda demande investimentos e atenção por parte do Governo e da sociedade brasileira.

A ação governamental e sua condução, ao longo dos últimos anos, também são analisadas, para fins da construção do contexto ou da linha de base do Plano Nacional. Começando pelas primeiras iniciativas do MTE, ainda nos anos 90, que levaram à criação dos Grupos Especiais de Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente (GECTIPAs) nas Delegacias Regionais do Trabalho (DRT), criação do FNPETI, em 1994, passando pelo lançamento do PETI nos estados do Mato Grosso do Sul, Bahia e Pernambuco e pela Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), em 1996, a análise chega ao século XXI destacando, entre outras coisas:

- A parceria firmada entre o Ministério da Assistência Social (MAS) e o MTE em 2000, possibilitando que informações coletadas pelas DRTs subsidiassem a concessão de bolsas do PETI;
- O lançamento do Programa Bolsa Escola, em 2001;
- A criação, pelo MAS, da Comissão Especial de Trabalho Infantil Doméstico, em 2002, que se tornou permanente com a adesão do Ministério da Saúde (MS), do MTE e do Ministério da Educação;
- O lançamento do Programa do Primeiro Emprego pelo MTE, já em 2003.

Para os especialistas consultados, a linha de base, na elaboração de um plano nacional para prevenir e erradicar o trabalho infantil e dar condições adequadas ao trabalhador

adolescente, deveria manter, ao longo dos anos seguintes, uma tendência à melhoria. Existe, ainda, uma série de iniciativas que, sendo tomadas, potencializariam o ritmo de redução do problema e contribuiriam para que o trabalho infantil fosse superado. Entre elas, foram destacadas:

- A unificação dos programas de transferência de renda do Governo federal, com o pagamento de uma “bolsa justa”, controle da frequência escolar das crianças e adolescentes das famílias beneficiadas e manutenção da jornada ampliada;
- O fortalecimento dos mecanismos de fiscalização do MTE, bem como do Ministério Público do Trabalho (MPT) e dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA);
- A incorporação de novos protagonistas ao esforço de erradicação do trabalho infantil, especialmente do MS, do Ministério dos Esportes, Ministério da Cultura e da Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD);
- O cumprimento da Lei da Aprendizagem;
- A implementação do PNPE;
- Os investimentos em conscientização de consumidores, para que eles não adquiram produtos ou serviços que exploram o trabalho infantil em suas cadeias produtivas;
- Os investimentos na permanente mobilização da sociedade para enfrentamento do problema, especialmente por meio de campanhas de comunicação;
- Uma maior produção de conhecimentos sobre o trabalho infantil e suas várias dimensões.

Tais análises foram conduzidas com o intuito de identificar os principais gargalos à erradicação do trabalho infantil no Brasil, assim como os problemas que prioritariamente deveriam ser enfrentados. No documento do Plano, as conclusões sobre esses aspectos estão expressas no capítulo das **Dimensões Estratégicas e Problemas Prioritários**. No total, foram identificados 40 problemas prioritários, agrupados nas 10 dimensões estratégicas a seguir apresentadas (p. 41):

- a) Promoção de estudos e pesquisas, integração, sistematização e análise de dados sobre todas as formas de trabalho infantil;
- b) Análise do arcabouço jurídico relativo a todas as formas de trabalho infanto-juvenil;
- c) Monitoramento, avaliação, controle social e fiscalização para a prevenção e erradicação do trabalho infantil;
- d) Garantia de uma escola pública e de qualidade para todas as crianças e adolescentes;
- e) Implementação de ações integradas de saúde;
- f) Promoção de ações integradas de comunicação;
- g) Promoção e fortalecimento da família, na perspectiva de sua emancipação e inclusão social;
- h) Garantia da consideração da equidade e da diversidade;
- i) Enfrentamento das formas específicas de trabalho infantil (crianças envolvidas em atividades ilícitas, no trabalho infantil doméstico e nas atividades informais das zonas urbanas);

j) Promoção de uma articulação institucional quadripartite.

Com base nesse diagnóstico compreensivo, o Plano Nacional foi estruturado e estabeleceu, como sua **Visão de Futuro**, “uma situação cujo trabalho infantil se encontra abolido” (p. 49), em um país no qual “as crianças [...] brincam livres, exercitam suas curiosidades e vivem intensamente sua infância, certas de que estão protegidas e de que seu presente é agora, e se faz na liberdade e na inocência de suas ações” (p. 50).

Esse futuro desejado não se dá de forma dissociada de uma série de condicionantes ou características ambientais, que representam o contexto no qual as crianças brasileiras poderiam exercer, na plenitude, o seu direito a uma infância feliz e protegida. Em especial, era esperado que nesse futuro:

- Todas as crianças estivessem em escolas de qualidade, em tempo integral;
- Todas elas dispusessem de uma política de atenção integral à sua saúde;
- Que se respeitasse a diversidade cultural e que lhes fossem garantidas oportunidades equiparadas;
- Que a lei de aprendizagem fosse aperfeiçoada;
- Que a sociedade brasileira dispusesse de um observatório nacional sobre o trabalho infantil;
- Que os conselhos de direitos e conselhos tutelares estivessem fortalecidos;
- Que a sociedade estivesse mobilizada e organizada na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes;
- Que o Sistema de Garantia de Direitos fosse amplamente ativo e funcional.

Enfim, que o Brasil fosse visto pelas nações do mundo como um modelo na prevenção e erradicação do trabalho infantil.

Para que essa visão de futuro se concretizasse, o Plano previu a realização de um conjunto de 133 ações, organizadas em: um plano de ação (81 ações) e um conjunto de ações de gestão ou diretriz (52 ações). Cada uma das ações se relaciona com uma das dimensões estratégicas, e foram estabelecidos os respectivos órgãos responsáveis, prazo de execução⁵, produto esperado ao final da ação e, no caso das ações constantes do plano de ação, a indicação do programa do PPA do Governo federal que financiaria o seu desenvolvimento.

Por fim, o Plano estabeleceu, no capítulo que trata do **Monitoramento e da Avaliação do Plano**, que essa atividade “ficaria à cargo da CONAETI, conforme deliberação de sua plenária” (p. 73). Foi aprovada a formação de coordenações adjuntas que assumiriam essa função, estabelecendo-se que “o detalhamento dos instrumentos de acompanhamento e de avaliação, bem como a discussão sobre os recursos necessários para empreender essas atividades”, poderia ser objeto de consultas aos setores sociais interessados.

⁵ Para a definição do prazo para a realização das ações do Plano Nacional se optou por trabalhar com as seguintes categorias: CURTO PRAZO, para as ações que deveriam ser realizadas até dezembro de 2004; MÉDIO PRAZO, para as ações que deveriam estar concluídas até dezembro de 2006; e, LONGO PRAZO para as ações que só seriam concluídas e/ou executadas a partir de janeiro de 2007.

METODOLOGIA ADOTADA

O primeiro desafio para planejar o projeto de avaliação foi estabelecer seu objeto e finalidade. A tarefa preliminar para o desenvolvimento do trabalho consistiu, pois, em expressar com clareza qual (ou quais) a finalidade do processo e, ao mesmo tempo, determinar seu objeto. Mais especificamente, cabia estabelecer as dimensões ou aspectos do Plano Nacional que seriam considerados no processo.

A discussão sobre a finalidade, iniciada quando da própria elaboração do Plano, no âmbito da CONAETI, apontava para a necessidade de que a avaliação, descrita neste relatório, pudesse auxiliar os governos e as organizações da sociedade civil a compreender os avanços e dificuldades de enfrentamento do problema do trabalho infantil e, ao mesmo tempo, identificar os desafios que devem orientar suas iniciativas para os próximos anos.

Tal definição deixou clara a finalidade gerencial do referido processo de avaliação. Gerencial, no sentido de, mais que a preocupação com o preciso dimensionamento de resultados e impactos, a tarefa fundamental consistiria em buscar evidências ou estabelecer correlações entre as ações que foram desenvolvidas e os resultados observados para, a partir daí, propor diretrizes e apresentar recomendações para uma ação futura.

A compreensão quanto à finalidade da avaliação, porém, não garantiu o entendimento preciso do objeto da avaliação. Embora o Plano Nacional fosse o eixo central, ele poderia ser avaliado sob diferentes perspectivas e compreendido nas suas mais variadas dimensões. Como conseqüência, algumas dessas dimensões ou perspectivas contribuiriam mais diretamente para o alcance da finalidade proposta no trabalho, enquanto outras, cuja relação é mais mediata e matizada, diminuiriam sua relevância no estudo em questão.

De forma sintética, entre outras, a avaliação foi feita tomando-se como referência as seguintes dimensões:

- a) **A qualidade intrínseca do Plano**, buscando verificar se ele foi bem elaborado, se o processo de planejamento e seu resultado foram determinantes ou importantes para a consecução dos seus objetivos; se o documento foi bem produzido e se as premissas, metas, diagnósticos e outros elementos que o constituem são pertinentes à realidade analisada e se mostram consistentes em relação a ela;
- b) **O processo de implementação do Plano e seu grau de execução**, a partir da análise das respectivas ações, procurando identificar como os atores envolvidos participaram da implementação, quais foram os obstáculos encontrados e quais as condições dadas para que os objetivos e diretrizes propugnadas no Plano pudessem ser alcançados;
- c) **A transformação da realidade** analisada, ou seja, os câmbios que ocorreram na problemática do trabalho infantil e da garantia de condições adequadas ao trabalhador adolescente ao longo do período em questão, com base no pressuposto de que as eventuais mudanças observadas se devem, em alguma medida, às ações e iniciativas programadas no Plano e levadas a cabo;
- d) **Os impactos do Plano** sobre o quantitativo de crianças em situação de trabalho, sobre os aspectos culturais tão presentes nas discussões quanto ao trabalho infantil

ou, ainda, sobre as transformações do aparato institucional, voltado para o enfrentamento do problema. Procurou-se, por meio de uma abordagem indutiva, estabelecer correlações entre as ações e os resultados observados.

Das quatro dimensões descritas, duas adquiriram maior importância para fins de orientar a tomada de decisões gerenciais: os impactos das ações e seu processo de implementação. As duas outras, que se relacionam com o ambiente e com a qualidade intrínseca do Plano, embora necessárias para uma melhor compreensão daquelas, foram analisadas de modo complementar às avaliações centrais, sendo impactos e câmbios no cenário tratados em um único capítulo do relatório.

Independentemente de tais considerações, ficou claro que, para cada uma das dimensões propostas, houve necessidade de recorrer a métodos de avaliação particulares, já que elas tratam de conteúdos distintos e, conseqüentemente, os indicadores, os critérios e os parâmetros adotados precisam respeitar tais particularidades.

AVALIANDO A QUALIDADE DO PLANO

A avaliação da qualidade intrínseca do Plano teve por objetivo responder, fundamentalmente, a dois questionamentos específicos, quais sejam: se pela leitura de seu conteúdo se identificava coerência e consistência interna entre os vários elementos; se e quanto o Plano contribuiu para que a gestão das ações propostas e para que os objetivos expressados pelas partes envolvidas fossem alcançados.

A análise dessa dimensão partiu, necessariamente, de duas premissas anteriores: a de que existe uma lógica interna e um método de construção em um plano estratégico – como é o caso do Plano Nacional –, cujo formato e metodologia precisam ser respeitados; a de que um bom planejamento afeta positivamente a gestão das ações planejadas, e fazê-las, de alguma maneira, contribui para que os resultados sejam alcançados de forma mais eficiente e efetiva.

Partindo de tais premissas, a avaliação proposta centrou-se na análise do documento, como uma expressão fiel do processo de planejamento realizado para o Plano. Compreendendo suas várias dimensões, estudando sua estrutura e lógica e questionando seus diversos graus de consistência, procurou-se identificar aspectos que poderiam ser aprimorados em um próximo planejamento e, com base nessas análises, especulou-se sobre possíveis benefícios e prejuízos para a gestão do processo.

AVALIANDO A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO

A elaboração do Plano é condição necessária, mas pouco suficiente para que os objetivos previstos sejam alcançados e para que a visão de futuro proposta se concretize. É na implementação das respectivas ações e em sua gestão que se encontra a maior parcela das causas dos sucessos e dos fracassos do Plano e de seus resultados.

Nesse sentido, a segunda dimensão do Plano a ser avaliada relacionou-se com a sua implementação, mais especificamente, com o grau de execução das várias ações programadas. Coube, adicionalmente, estudar o gerenciamento das ações, o grau de

integração das atividades desenvolvidas e a importância relativa das ações programadas em função do seu grau de prioridade para o Plano.

Para proceder a essa avaliação, também foi importante entender que as ações propostas no Plano se relacionam de forma diferenciada com os objetivos e com as dimensões estabelecidas. Como se depreende da leitura do documento, as ações programadas podem ser categorizadas a partir de vários critérios, além da citada abordagem dimensional.

Enfocando a complexidade do problema do trabalho infantil, das várias dimensões estratégicas consideradas para os objetivos do Plano e suas diferentes contribuições para a construção da visão de futuro proposta, foi possível trabalhar com uma categorização baseada na RELEVÂNCIA de cada ação, para que os objetivos propostos fossem alcançados. Nessa perspectiva, as ações foram enquadradas de acordo com as seguintes categorias de impacto:

Quadro I: Categorias Adotadas para Classificar a Relevância das Ações do Plano Nacional

CATEGORIA	SUBCATEGORIA
De Impacto Direto	Sobre o Problema
	Sobre as Causas
De Impacto Indireto	Gestão da Política
	Transformação do Ambiente
De Efeito Complementar	
Diretrizes e Recomendações para as Políticas e Instituições Públicas	

As ações categorizadas como de impacto direto são aquelas por meio das quais se espera obter, com sua implementação, efeito imediato sobre o problema do trabalho infantil, fundamentalmente com a redução do número de crianças e adolescentes em situação de trabalho. Seu efeito também se dá sobre algumas das causas mais relevantes do problema, beneficiando as famílias das crianças e adolescentes em situação de trabalho ou os profissionais e/ou instituições que atuam diretamente no enfrentamento ou na prevenção do problema.

As ações de impacto indireto também contribuem para o enfrentamento do problema do trabalho infantil, mas promovem resultados e transformações sobre causas imediatas do problema. Isso pode se dar, pelo menos, de duas maneiras: a partir da qualificação e do aprimoramento da capacidade do Estado e das organizações da sociedade de gerir as políticas voltadas para o enfrentamento do problema, ou, a partir da realização de iniciativas que contribuam para construir uma ambiência – política, ideológica, cultural ou institucional – que favoreça a prevenção e a redução do trabalho infantil ou que garanta, aos adolescentes, um ambiente protegido de trabalho.

As ações também podem ser consideradas iniciativas de efeito complementar. Embora não provoquem impactos diretamente sobre o problema, sobre suas causas ou alterem o ambiente em que as iniciativas estão sendo desenvolvidas, elas complementam as ações

de enfrentamento do trabalho infantil. Para tanto, aproveitam-se de sinergias que promovem uma melhor condição de vida para crianças e adolescentes, especialmente aquelas retiradas do trabalho ou que estejam em situação de risco ou vulnerabilidade.

Por fim, embora o Plano Nacional abra um capítulo especificamente para tratar do que foi denominado de **Ações de Gestão ou de Diretriz**, a análise da matriz de ações mostra que tanto nesse capítulo, como no capítulo 5, que trata do Plano de Ação, algumas “ações” melhor seriam classificadas como **sugestão ou recomendação** para as organizações envolvidas. Elas foram categorizadas como **Diretrizes e Recomendações para as Políticas e Instituições Públicas (DIR)**, recebendo um tratamento próprio para suas características.

A partir dessa classificação, foi possível estabelecer, para o alcance dos objetivos propostos no Plano, um grau de relevância, ainda que teórico, de um conjunto de ações sobre outras realizadas. Assim, aquelas que promovem impactos diretamente sobre o problema do trabalho infantil ou que diretamente melhoram a situação de trabalho dos adolescentes devem ser consideradas mais relevantes, enquanto que as de efeito complementar são consideradas menos relevantes para a consecução dos objetivos.

Independentemente de sua relevância, os relatórios e as informações coletadas para fins da avaliação procuraram estabelecer em que medida as ações programadas haviam avançado no período em análise. Com base nas respostas obtidas, foi possível estabelecer os seguintes estágios de avanço:

- Ações que não tiveram quaisquer atividades ou iniciativas a elas relacionadas, desenvolvidas até o momento do levantamento das informações utilizadas para este relatório - consideradas **ações não realizadas (ANR)**;
- Ações que tiveram algumas atividades realizadas no período em análise, mas essas atividades foram claramente insuficientes em relação ao que estava planejado - consideradas **ações com avanços insuficientes (ISF)**;
- Ações que, embora não tenham sido concluídas, tiveram parte significativa das atividades programadas realizadas no período em questão - consideradas **ações parcialmente realizadas (PAR)**;
- Ações que, pelo seu caráter de permanência ou de processo, foram iniciadas e estão em plena execução, não sendo possível determinar sua parcialidade ou conclusão - caracterizadas como **ações em andamento (AEA)**;
- Ações concluídas, totalmente realizadas, ou que pelo quantitativo das atividades que foram efetuadas sob sua abrangência podem ser assim consideradas - **ações totalmente realizadas (RTL)**.

Existem, ainda, aquelas situações em que os levantamentos realizados não permitiram que se avaliasse em que medida as ações efetivamente avançaram. Essas foram chamadas **ações sem informação sobre seu estágio de implementação (SIN)**, também consideradas nas análises realizadas posteriormente.

O estágio de implementação da ação, entretanto, não pôde ser analisado sem confrontá-lo com a programação realizada. O Plano Nacional, ao fazer seu planejamento, estipulou a implementação das ações em função de metas de curto, médio e longo prazos, além das iniciativas de caráter permanente. Assim, para uma análise mais adequada, o

juízo de valor sobre o grau de implementação de cada ação precisava levar em conta a dimensão do prazo. Para simplificar a análise e permitir uma avaliação mais geral do Plano, em termos de seu grau de implementação, adotou-se uma análise direta, categorizando a situação de cada ação em função de cores, a saber:

- **Vermelho:** para as ações cuja implementação não estava conforme o planejado, merecendo intervenção das organizações responsáveis;
- **Amarelo:** para as ações que estavam em implementação, com alguma defasagem em relação ao esperado, merecendo atenção por parte das organizações envolvidas com o plano;
- **Verde:** para as ações em situação de conformidade com o planejado.

Levando em conta essas duas categorias de análises, ou seja, o prazo programado para a execução da ação e o estágio em que a ação se encontrava quando da realização da presente análise, foi possível montar a seguinte matriz de parâmetros para a avaliação do grau de implementação das ações programadas:

QUADRO II
Parâmetros de Avaliação do Grau de Implementação das Ações do Plano Nacional Adotados para o Relatório

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO	ESTÁGIO	AValiaÇÃO
Curto Prazo (até dezembro de 2004)	Ação não realizada	Vermelho
	Ação Insuficiente	
	Ação parcialmente realizada	Amarelo
	Ação em andamento	
	Ação totalmente realizada	Verde
Médio Prazo (até dezembro de 2006)	Ação não realizada	Vermelho
	Ação Insuficiente	Amarelo
	Ação parcialmente realizada	
	Ação em andamento	Verde
	Ação totalmente realizada	
Longo Prazo (a partir de janeiro de 2007)	Ação não realizada	Vermelho
	Ação Insuficiente	Amarelo
	Ação parcialmente realizada	Verde
	Ação em andamento	
	Ação totalmente realizada	
Permanente	Ação não realizada	Vermelho
	Ação Insuficiente	Amarelo
	Ação parcialmente realizada	Verde
	Ação em andamento	
	Ação totalmente realizada	

Depois dessa categorização, comparou-se a matriz de ações programadas com o que foi efetivamente realizado - conforme os relatórios de acompanhamento apresentados à CONAETI-, para verificar o que foi efetivamente executado no período em questão, bem como a importância relativa daquilo que foi executado. Com esse conjunto de informações, foi possível produzir um juízo sobre a implementação do Plano Nacional até o fim de 2006.

Na medida em que parcela das ações constantes dos relatórios de acompanhamento apresentados à CONAETI não trazia informações sobre todas as ações programadas (24 ações, representando 18,3% do Plano), foram buscadas informações complementares nas organizações parceiras e em outras fontes, para complementar os dados e aproximá-los ainda mais da situação atual encontrada.

Por fim, comparou-se a avaliação, em termos da implementação das ações, com sua relevância para os objetivos do Plano e estimou-se uma situação geral da implementação desse.

AVALIANDO OS IMPACTOS E AS MUDANÇAS DE CONTEXTO

A avaliação do Plano Nacional deveria verificar se e em que medida sua implementação gerou impactos sobre os problemas identificados e para a consecução dos objetivos de erradicar o trabalho infantil e de garantir um ambiente de trabalho protegido para o adolescente trabalhador.

Desde o princípio, era ponto pacífico, para este trabalho, que essa dimensão da análise padecia de restrições em sua perfeita execução. Isso, em função da qualidade das informações disponíveis, da metodologia adotada e, principalmente, da dificuldade de dissociar - de modo metodologicamente sustentável - a parcela dos efeitos relacionados com as ações do Plano, da parcela decorrente de outras iniciativas ou em razão de mudanças no contexto socioeconômico e cultural.

Diante de tal limitação, optou-se por agregar, ao terceiro capítulo da avaliação do Plano, os impactos das ações e as mudanças de contexto, sem a preocupação de estabelecer, de modo objetivo, qual parcela dos resultados observados decorre de uma ou de outra fonte.

Ao mesmo tempo, essa opção possibilitou, ao analista e ao gestor da política pública, estabelecer correlações entre os resultados das ações e as mudanças observadas, ainda que de forma precária. Essa última, na perspectiva dos gestores do Plano, foi a principal conclusão a se extrair desta análise.

Nesse sentido, com o esforço de relacionar as ações do Plano com seus efeitos sobre os problemas identificados, mais que comprovar relações de causa e efeito metricamente estabelecidas, procurou-se extrair lições que pudessem orientar e pautar as próximas iniciativas públicas de enfrentamento do trabalho infantil e de promoção de um ambiente adequado para o trabalhador adolescente.

De modo sintético, para conseguir produzir juízos de valores, adotou-se uma metodologia que recorresse, principalmente, a métodos qualitativos de análises; foram utilizadas abordagens quantitativas, quando as informações e dados assim permitiram. Dessa forma, as análises realizadas se basearam em:

1. Pesquisa documental: centrada, inicialmente, nos documentos encaminhados à CONAETI, relacionados com a implementação do Plano, agregando-se informações extraídas de estudos e relatórios produzidos por organizações governamentais e não-governamentais envolvidas no enfrentamento do trabalho infantil no Brasil;
2. Análise de dados disponíveis: estudo do comportamento dos indicadores associados à problemática do trabalho infantil, especialmente aqueles da PNAD, e outros produzidos por órgãos governamentais relacionados com essa problemática, com a saúde e educação de crianças e adolescentes;
3. Eventuais entrevistas com atores relevantes, com o intuito de confirmar dados e informações obtidas nas pesquisas documentais e outras consultas realizadas. Nota de rodapé foi excluída.

Com base em tais levantamentos, procurou-se – na medida das limitações existentes – gerar respostas para o seguinte conjunto de questionamentos:

- a) Em que medida a incidência do trabalho infantil no Brasil foi reduzida, e como os indicadores se comportaram em função de região, situação do domicílio, renda familiar, sexo e idade?
- b) Como o ambiente socioeconômico se modificou no período e como tais câmbios influenciaram o comportamento observado para os indicadores?
- c) Que mudanças institucionais e culturais podem ser observadas, no que se refere à problemática do trabalho infantil, e em que medida as ações do Plano Nacional contribuíram para tais transformações?
- d) Quais iniciativas e ações do Plano foram implementadas, como o foram e que iniciativas precisam (ou poderiam) ser realizadas, de forma a aprimorar sua implementação e maximizar sua efetividade?

A Avaliação do Plano Nacional

A QUALIDADE DO PLANO

Avaliar a qualidade do Plano, como anteriormente mencionado, parte da premissa de que um bom plano é aquele que consegue auxiliar as partes envolvidas no processo de planejamento, na posterior implementação das suas propostas e no efetivo cumprimento dos objetivos e das metas que foram estabelecidas.

Isso importa, até como um esclarecimento prévio, à compreensão de que o planejamento e o plano devem ser encarados como um processo permanente e sistemático de intervenção. Esse processo tem, no DOCUMENTO DO PLANO⁶, um de seus produtos, por meio do qual se permite a disseminação das idéias e propostas das organizações envolvidas, servindo de guia para as ações futuras.

⁶ Para fins desta avaliação se considera o DOCUMENTO DO PLANO o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente publicado pelo Ministério do Trabalho e Emprego em abril de 2004.

Conseqüentemente, o documento do Plano Nacional deve ser encarado como uma fotografia da estratégia e do pensamento das organizações envolvidas, em um dado momento histórico, e um guia geral que considera determinadas condições, então em vigor. Assim, seu cumprimento ou não, sua consecução ou não, tudo é, em parte, conseqüência desse processo de planejamento e de sua qualidade; mas principalmente, é função das mudanças e câmbios, no contexto em que as ações planejadas precisam ser implementadas.

Também é fundamental destacar que o esforço de uma construção coletiva do Plano Nacional já é, por si mesmo, uma iniciativa que precisa ser avaliada positivamente, quando se discutem as políticas e as iniciativas governamentais para o enfrentamento do problema do trabalho infantil e para a proteção do trabalhador adolescente. Quaisquer que sejam as críticas ou considerações quanto à qualidade intrínseca do Plano, isso não pode significar a diminuição da sua importância para as políticas nacionais voltadas para tal fim.

O documento em análise, descrito de maneira sintética no tópico **O Plano, Sua Estrutura e Conteúdo**, tem entre suas principais qualidades um diagnóstico situacional, produzido com ampla participação das organizações governamentais e não-governamentais envolvidas com a temática. Isso permite, ao leitor, uma boa compreensão do ponto de partida para a sua execução, assim como do ambiente político, cultural e institucional em que as ações programadas são desenvolvidas.

Ao transitar da etapa diagnóstica para o planejamento da ação propriamente dito, o Plano formulado apresenta limitações que podem explicar algumas das dificuldades enfrentadas, quando da gestão do seu processo de implementação. Provavelmente, muitas dessas limitações são explicadas pela falta de informações mais detalhadas na formatação do documento. Entretanto, reconhecê-las e compreendê-las é fundamental para orientar a etapa que segue o planejamento.

Tomando como referência que o Plano formatado se apóia em uma estrutura lógica de intervenção e que essa - a partir da identificação de um conjunto de aspectos que explicam, total ou parcialmente, a problemática do trabalho infantil e os desafios para proteger o trabalhador adolescente - define objetivos, estratégias e as ações a serem realizadas para alcançar seu propósito, foi possível identificar as seguintes deficiências no Plano elaborado:

1. Há um descolamento entre a visão de futuro, o prazo para sua concretização e o prazo para a realização das ações;
2. A definição dos responsáveis e de suas atribuições, em boa parte das ações propostas, é genérica e difusa;
3. Há problemas de consistência nas relações problema/ação, ação/dimensão e entre esses e outros elementos do Plano;
4. O documento discute muito subliminarmente os recursos necessários para sua implementação;
5. O Plano trata superficialmente as questões relacionadas com sua gestão e com os instrumentos adotados para esse fim;
6. Há falhas na definição de suas prioridades. Aparentemente, as 133 ações e os 40 problemas são igualmente importantes e prioritários.

Na seqüência, cada uma dessas deficiências é analisada de forma mais aprofundada, com a finalidade de: apresentar as evidências que levaram a esse juízo de valor; especular sobre as possíveis conseqüências dessas limitações para a sua melhor implementação e, o mais importante, propor sugestões para aprimorar uma nova edição do documento.

I. O DESCOLAMENTO TEMPORAL DOS ELEMENTOS DO PLANO

Ao analisar o Plano Nacional, naquilo que se refere à sua estrutura lógica, fica evidente um deslocamento entre seus elementos, quanto aos prazos estabelecidos.

Como já dito, o plano de ação elaborado opera com execuções programadas para curto, médio e longo prazos, considerando dezembro de 2004 o limite para as ações de curto prazo; dezembro de 2006, para as de médio prazo, e para aquelas que seriam realizadas e/ou concluídas depois de janeiro de 2007, convencionou-se tratar como ações de longo prazo.

Ao mesmo tempo, o Plano Nacional adotou uma visão de futuro representada por um país livre do trabalho infantil, com condições privilegiadas para a infância e a adolescência e no qual as políticas e instituições públicas voltadas para esses segmentos da população estão operando em condições ótimas.

Sem qualquer demérito para essa visão de futuro estabelecida, uma vez que ela deve ser o desiderato perseguido pelas organizações que militam na respectiva área, falta, na estrutura do documento, um conjunto de objetivos intermediários⁷ que façam a mediação entre as ações programadas – especialmente as de curto e médio prazos – e o futuro visualizado.

O documento do Plano também carece da definição de metas, ou seja, do estabelecimento quantitativo dos produtos a serem entregues nos prazos fixados. Na maior parte das ações, os produtos esperados não são quantificados, sendo apresentados como se indicadores fossem, não como metas:

- Número de crianças e adolescentes afastados do trabalho informal em vias públicas, em lugar de 50.000 crianças afastadas;
- Número e percentual de adolescentes protegidos conforme o tipo de atividade em lugar de 4.000 adolescentes protegidos, representando 25% do universo de adolescentes trabalhadores;
- Número de aprendizes contratados em lugar de 70.000 aprendizes contratados.

O estabelecimento claro das metas que precisariam ser alcançadas para cada uma das ações, assim como a definição de relações mais evidentes entre ação, resultado, objetivo e visão de futuro, certamente teria contribuído para: o estabelecimento de prioridades,

⁷ Traçando um paralelo com o planejamento a partir do MARCO LÓGICO (LOGICAL FRAMEWORK), o plano apresenta um objetivo de desenvolvimento (a visão de futuro proposta) e na seqüência o conjunto de ações, uma vez que nem as dimensões propostas, nem as diretrizes estabelecidas fazem as vezes dos objetivos imediatos do plano ou dos resultados esperados para cada ação implementada.

a estimativa dos recursos necessários para cada ação e o desenho de uma estratégia de ação para as várias organizações envolvidas. Principalmente, teria auxiliado a CONAETI e demais organizações no gerenciamento da implementação do Plano Nacional.

2. A FROUXA DISTRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES

O sucesso na implementação de qualquer planejamento depende, de modo fundamental, de uma clara definição das atribuições e responsabilidades dos atores envolvidos, especialmente quando se trata de um plano estratégico que abrange diversas organizações com culturas, práticas e procedimentos distintos.

Mérito, nesse sentido, para o Plano Nacional, uma vez que durante as discussões realizadas e na matriz das ações apresentadas no documento, estabeleceu as organizações responsáveis por sua implementação, como no exemplo abaixo, extraído da sua página 62:

Quadro III: Exemplo da correlação entre ação, responsável, prazo, produto e PPA

	Ação Programada	Responsável	Prazo	Produto	Programa PPA
5.8.1	Realização de encontros para definição de estratégias e ações educativas dirigidas às crianças e aos adolescentes indígenas trabalhadores.	FUNAI, MJ, UNICEF, MEC, Fórum DCA, FNPETI, CNA e MinC.	Curto	Encontros anuais realizados.	Identidade étnica e patrimônio cultural dos Povos Indígenas.

Como se observa nesse exemplo, quando do planejamento, foram identificadas oito diferentes organizações que poderiam – ou deveriam – atuar na viabilização da ação proposta. Entretanto, não ficou claro na matriz, como também não se encontrou ao longo do documento, quais eram as atribuições específicas de cada organização com relação a essa iniciativa, tampouco que organização ficaria encarregada de coordenar as demais, se isso fosse o caso⁸.

A mesma situação se observa quando da análise das ações listadas no capítulo 6, referente às Ações de Gestão ou de Diretriz; não fica evidente o papel das organizações indicadas como responsáveis, nem as relações de coordenação e de comunicação.

Do ponto de vista das repercussões dessa limitação do processo de planejamento sobre a execução do Plano, devem ser esperadas dificuldades no processo do respectivo gerenciamento, uma vez que o órgão responsável por tal função – provavelmente a CONAETI – pode ter dificuldade de distribuir e cobrar das partes a efetiva realização de suas atribuições.

⁸ Uma análise mais detalhada das várias ações listadas no Plano permite que se infira que a PRIMEIRA organização que aparece em cada rol de organizações vinculado a uma determinada ação deveria assumir a função de coordenação, mas, como dito, isto não está explicitado em nenhuma parte do documento.

3. A FALTA DE CONSISTÊNCIA ENTRE ALGUNS ELEMENTOS DO PLANO

Os métodos de planejamento mais em voga atualmente trabalham com um modelo lógico-causal para a organização de suas intervenções e estratégias de ação.⁹ Assim, ao se ler um planejamento, é necessário identificar uma relação que parte de um problema com suas causas e, com base nisso, definir as estratégias, os objetivos, as metas e os resultados esperados.

Assim, para analisar a qualidade intrínseca do Plano elaborado, foi importante fazer uma avaliação da consistência interna de seus elementos, ou seja, tentar responder: os problemas geraram ações? As ações relacionadas com um objetivo ou dimensão realmente convergem para o objetivo proposto? Ao alcançar os objetivos ou as dimensões propostas, o Plano estaria contribuindo para a visão de futuro que pretendeu desenhar?

Para realizar tal análise, foram resgatados, no documento, os problemas identificados, a análise causal (fatores que explicam a existência do problema e seu tamanho) e como as causas se ligam entre si e com os problemas identificados; por fim, observou-se como os objetivos e resultados se relacionam com essas análises de causas e efeitos.

Entretanto, ao realizar esse esforço analítico, ficou claro que, embora o planejamento tenha adotado uma visão de futuro construída coletivamente, dando indícios de que seria utilizado um modelo de planejamento por resultados, por ocasião do diagnóstico, observou-se que o processo tomou um caminho alternativo.

O Plano Nacional foi elaborado em um processo analítico, que teve como ponto de partida um conjunto de 10 dimensões de análise. Esse conjunto pode ter sido selecionado antes das discussões ou pode ter sido produzido depois. Porém, independentemente do momento, faltou um padrão comum para categorizar e estabelecer tais dimensões.

Assim, tanto se encontram dimensões que se confundem com objetivos do Plano - por exemplo: **a garantia de uma escola pública e de qualidade para todas as crianças (3.4)** -, como outras que se assemelham a estratégia para atuação das organizações que participam da implementação do Plano - é o caso da **implementação de ações integradas em saúde (3.5)** - e, ainda, as que se apresentam como o detalhamento de uma atividade mais geral - a exemplo da **análise do arcabouço jurídico relativo a todas as formas de trabalho infanto-juvenil (3.2)**.

Cabe mencionar que a escolha de um ou outro método não depõe a favor nem contra o processo de planejamento; entretanto, qualquer que seja a escolha, é necessário garantir a coerência e a consistência do Plano e de seus elementos constituintes. A sua não observação requer, para que o processo possa ser aprimorado, uma análise mais detalhada das possíveis explicações para a situação encontrada.

Um primeiro aspecto a analisar e que, certamente, pode ter trazido muita complexidade à elaboração do Plano Nacional é o fato de que ele se propõe a tratar de duas questões simultaneamente, a saber:

⁹ É importante deixar claro que este modelo de planejamento não é o único existente, outras possibilidades de planejamento poderiam ter sido adotadas, mas não parece ter sido esta a escolha adotada pela CONAETI. Assim, adotou-se como premissa a modalidade de planejamento mais em voga atualmente.

1. A prevenção e erradicação do trabalho infantil;
2. A proteção ao trabalhador adolescente.

Embora as duas questões sejam evidentemente complementares, a natureza dos problemas a elas associados, suas causas, parte dos atores envolvidos e os interesses que elas despertam são distintos, exigindo estratégias e recursos igualmente particularizados. Como consequência, além de potenciais dificuldades na condução do processo de planejamento que nasce dessa duplicidade de objetivos, a análise do documento mostrou que a proteção ao trabalhador adolescente ficou, claramente, em segundo plano.

Outro aspecto, esse de matiz metodológico, refere-se ao passo a passo adotado para produzir o documento do Plano e às inconsistências que se observam nesse processo, senão vejamos:

Partindo da premissa de que, para melhor organizar os trabalhos dos grupos que participaram do planejamento, as dimensões de análise foram estabelecidas *ex-ante* e que, na seqüência, solicitou-se que eles identificassem os principais problemas, segundo sua perspectiva, agregados àquelas dimensões, a análise do documento indicou que não se estabeleceram diretrizes para a formulação dos problemas. Assim, esses foram descritos de forma específica, como por exemplo: “**o trabalho artístico e esportivo não é regulado por parâmetros legais claros**” (p. 43). Também conformaram uma galeria de “subproblemas”, como no caso abaixo:

- b) muitas lacunas sobre a situação do trabalho infantil permanecem não preenchidas: não se conhece a fundo a situação do trabalho infantil em regime de economia familiar na agricultura, nem o trabalho informal rural ou urbano, bem como não se sabe quase nada sobre a situação das crianças envolvidas em atividades ilícitas. A situação do trabalho infantil doméstico é melhor conhecida, ainda que seja necessário estudá-la melhor. De igual maneira, não se tem conhecimento completo sobre as cadeias produtivas nas quais as ocupações das crianças são requeridas, não se conhece em detalhe a participação da mão- de- obra infantil na estrutura da renda familiar, nem os impactos da supressão desses rendimentos. Não se conhece o impacto das políticas públicas de inclusão social sobre o problema do trabalho infantil, e as particularidades regionais das causas do trabalho infantil não são conhecidas. Nas pesquisas realizadas, os dados sobre cor e raça não foram cruzados com os dados de focalização e faixa etária das crianças trabalhadoras. Existem informações insuficientes sobre as consequências do trabalho infantil para o desenvolvimento biopsicossocial das crianças e para o País (inclusive em sua dimensão econômica) e muitas pesquisas sobre o trabalho infantil não contemplam os recortes de diversidade e equidade. Finalmente, não existem dados sobre a situação do trabalho infantil na zona rural da Região Norte do País” (p. 42).

Há casos, ainda, em que a definição do problema não ajudou a entender sua natureza; conseqüentemente, não deve também ter auxiliado, de forma efetiva, na definição subsequente de estratégias e ações para superar o referido problema. Ainda na página 43 do documento, encontra-se um exemplo dessa situação, quando o diagnóstico constata que “**a aplicação da Convenção 138 é restrita**”.

As mesmas dimensões utilizadas na etapa diagnóstica serviram para organizar as várias ações programadas no Plano Nacional. Entretanto, em várias situações, não

se observa uma relação direta entre as ações propostas e os problemas identificados no diagnóstico. Nesse sentido, é possível especular se não houve uma dicotomia entre essas duas fases do processo de planejamento, tendo a identificação dos problemas servido muito pouco para a definição das ações do Plano e das estratégias de intervenção.

Ademais, pelo menos para uma das dimensões, as ações arroladas pelos planejadores guardam muito pouca correlação com a respectiva proposta e com os objetivos que poderiam ser a ela associados. O exemplo mais evidente é a **Análise do arcabouço jurídico**, para a qual as ações propostas foram:

- Fomento à criação de Conselhos Tutelares;
- Fomento à estruturação do Sistema de Garantia de Direitos nos moldes previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente;
- Realização de seminários de sensibilização destinados aos atores do Sistema de Garantia de Direitos.

Como se observa, embora as ações propostas tenham relação com a questão jurídica – ou pelo menos de fortalecimento do aparato judicial –, elas não parecem contribuir nem ser abarcadas por um esforço de análise do arcabouço jurídico relacionado com as temáticas do trabalho infanto-juvenil. Mais uma vez, diagnóstico e planejamento se afastam, parecendo confirmar a dicotomia anteriormente mencionada.

Por fim, quando se analisam as dimensões que se confundem com objetivos intermediários do Plano, como no caso da já mencionada **garantia de uma escola pública de qualidade**, as ações previstas são claramente insuficientes e sequer se aproximam do objetivo proposto.

4. A QUESTÃO DOS RECURSOS NECESSÁRIOS PARA O PLANO

Outra limitação observada na avaliação do Plano foi a falta de uma estimativa dos recursos – materiais, humanos ou financeiros – necessários à implementação das ações programadas. Provavelmente, tal limitação está associada à falta de informação sobre as disponibilidades financeiras e orçamentárias, por parte dos representantes das organizações que participaram do processo de planejamento.

Para minimizar essa questão, às duas listas de ação (tanto a do Plano de Ação como as Ações de Gestão e de Diretrizes) foi incorporada uma dimensão extra, denominada **recursos humanos, materiais e financeiros**. Ela aponta alguns investimentos e gastos que precisariam ser feitos nesses quesitos, contribuindo para o resultado do Plano.

Essa solução não supre as necessidades de um bom planejamento e tampouco dá condições para se conduzirem as negociações referentes à participação e atuação de cada ente responsável. Por fim, sem capacidade de negociar, sem informação sobre custos e gastos e sem dados mais objetivos sobre as necessidades, o acompanhamento e o gerenciamento da execução do Plano ficaram muito comprometidos.

5. A SUPERFICIALIDADE NAS DEFINIÇÕES DE GESTÃO DO PLANO

Uma lacuna identificada no Plano Nacional está relacionada com a superficialidade na definição das responsabilidades, dos instrumentos para a gestão e do próprio modelo de gestão das várias iniciativas listadas e das contribuições das organizações envolvidas.

Para não dizer que nada é discutido quanto a esse importante papel na implementação da estratégia proposta, o capítulo final do documento, de número 7, trata da avaliação e do monitoramento do Plano Nacional. Informa que a CONAETI ficará responsável por tais atividades e, para esse fim, foi aprovada a “formação de coordenações adjuntas compostas por seus membros. As ações que serão objeto do monitoramento e avaliação serão distribuídas entre as coordenações adjuntas, conforme parâmetros a serem definidos no âmbito da Comissão” (p. 73).

O documento também remete a uma subsequente pormenorização dos instrumentos de avaliação e de acompanhamento das ações, assim como dos recursos necessários para realizar essas atividades gerenciais. Aqui também, como prática regular observada no documento, a discussão sobre atribuições, responsabilidades e sobre formas de financiamento das atividades necessárias foi remetida a uma etapa seguinte, aumentando o risco de que tais ações não viessem a ocorrer.

Embora o monitoramento e a avaliação sejam atribuições de grande valia para uma gestão conseqüente do Plano, elas não compreendem todas as dimensões da boa administração. Fundamentalmente, faltou uma definição mais explícita dos processos de tomada de decisão, ficando implícito que as lições aprendidas, por conta do monitoramento e da avaliação, seriam encaminhadas da mesma forma que as demais recomendações e deliberações da CONAETI.

Nesse quesito, o documento do Plano também peca pela falta de uma maior amarração entre ações propostas, pessoas ou organizações responsáveis e recursos alocados para seu efetivo cumprimento.

6. A FALTA DE DEFINIÇÃO QUANTO ÀS PRIORIDADES DO PLANO

Por fim, talvez uma questão das mais importantes para o aprimoramento do Plano Nacional seja a falta de uma clara definição de quais são as suas prioridades e quais são os critérios para estabelecer, entre diferentes iniciativas concorrentes, aquelas que devem ser consideradas mais urgentes.

Como se comentou na descrição da estrutura do Plano Nacional, o documento e sua estratégia estão organizados em um conjunto de 10 dimensões que envolvem um total de 133 diferentes ações, para responder a um conjunto de 40 problemas ou obstáculos à erradicação do trabalho infantil e/ou à proteção ao trabalhador adolescente. Esses obstáculos foram identificados quando da etapa de diagnóstico.

Também, como se discute no capítulo sobre a metodologia adotada para a avaliação do Plano Nacional, as ações realizadas são das mais diferentes categorias e, o que é importante para a discussão, apresentam relações de impacto sobre o problema do trabalho infantil ou sobre a qualidade do trabalho para os adolescentes de forma diferenciada.

Entretanto, para o leitor do Plano Nacional, as ações aparentam ter igual grau de prioridade ou, pelo menos, não se consegue identificar quais são os mecanismos para distinguir a relativa importância e a relevância de cada uma delas para os problemas que se pretende superar e/ou para os objetivos que se quer atingir.

Como consequência, embora sem essa intenção, o Plano dá igual grau de importância para ações como a identificação dos atores envolvidos com o trabalho infantil no narcotráfico e narcoplantio (ação 5.9.3) e a formação, a distância, de educadores de escolas públicas para a prevenção do uso indevido de drogas (ação 5.4.3).

Não que uma ação seja mais ou menos importante ou prioritária que a outra *de per se*; mas a relevância, a prioridade e a importância das ações precisam ser explicitadas no Plano vis-à-vis sua capacidade de contribuir para que os objetivos previstos sejam alcançados. Quanto maior for a correlação entre a ação realizada e o objetivo alcançado, maior prioridade deve ser dada a ela.




O GRAU DE EXECUÇÃO DO PLANO

A questão central nesta discussão, entretanto, está no entendimento de qual parcela do Plano Nacional foi efetivamente implementada ao longo do período proposto e como tal execução se distribuiu entre as ações contempladas no Plano de Ação (Capítulo 5 do Plano Nacional) e das atividades relacionadas com as Diretrizes para a Gestão das Ações Governamentais (Capítulo 6 do Plano Nacional).

Para poder se produzir qualquer juízo de valor sobre a execução do Plano, por seu turno, deve-se lembrar que o grau de implementação guarda direta relação com o prazo programado para tal; melhor dizendo: se os relatórios e as informações coletados para a avaliação do grau de implementação do Plano foram feitos antes de dezembro de 2006, não se pode avaliar todas as iniciativas sem considerar o prazo de execução.

Considerando tais parâmetros de avaliação e a classificação por cores (verde, vermelho e amarelo, além do branco para a falta de informações), a tabulação dos dados coletados (Anexos I, II e III) mostra uma execução parcial do Plano Nacional. Do total das 133 ações programadas, menos de um terço apresentou total conformidade com o planejado, como mostra a tabela abaixo:

Tabela I: **Avaliação do Grau de Implementação das Ações do Plano**

AVALIAÇÃO	QUANTIDADE	PARTICIPAÇÃO
 Vermelho	36	27%
 Amarelo	38	29%
 Verde	36	27%
Sem informação	23	17%
TOTAL	133	100%

O resultado também apontou um equilíbrio na distribuição do estágio de implementação das ações, prevalecendo – com pequena margem – aquelas avaliadas como as que merecem atenção especial dos órgãos por elas responsáveis (AMARELA) e que alcançaram 29% do total. Também é preocupante o fato de, nos relatórios apresentados à

CONAETI, faltarem informações que possibilitem algum tipo de análise para 23 das ações programadas, equivalentes a 17% do total.

A análise em detalhe do grau de implementação das ações programadas demonstrou um melhor resultado na execução das ações programadas para o Plano de Ação (Capítulo 5 do Plano Nacional), uma vez que, de um total de 81 ações previstas, 31 foram categorizadas como verde (38,2%), contra um total de 16 ações (19%) avaliadas como situação de problema.

Já quando a mesma análise foi feita para as ações contempladas no capítulo das Ações de Gestão ou Diretriz (Capítulo 6), que representam 52 das 133 ações previstas no Plano de Ação, os resultados foram bem menos animadores. Mostraram que, nesse campo, o cumprimento das recomendações ou diretrizes apresentadas, assim como seu acompanhamento, foram bem mais difíceis.

Das 52 ações previstas, apenas 5 delas – menos de 10% - se enquadraram na categoria VERDE, ou seja, estão de acordo com o que foi inicialmente planejado. Por outro lado, prevaleceram as ações classificadas na situação VERMELHA, que representam quase 40% do total, somando 20 iniciativas não iniciadas ou que não estão em conformidade com o previsto no Plano Nacional. As ações classificadas em situação de atenção (AMARELAS) e as que não possuíam informações que viabilizassem a análise (BRANCAS) também superaram as classificadas como VERDE, alcançando, respectivamente, 17 e 10 ações.

Quando analisado o estágio de implementação das ações, em função da sua relevância para a consecução dos objetivos e estratégias do Plano Nacional, foi interessante observar que o melhor desempenho se deu naquelas ações consideradas como as que produzem impactos diretamente sobre o problema do trabalho infantil ou proteção ao trabalhador adolescente (IDP).





De acordo com os levantamentos realizados, 50% das ações previstas no Plano Nacional, classificadas como IDP, apresentaram um grau de execução conforme o planejado (VERDE). Já nas ações classificadas de impacto direto sobre as causas dos problemas identificados, prevaleceram aquelas consideradas merecedoras de atenção (AMARELA), também com 50% do total das ações programadas. No total, das 38 ações de impacto direto (IPC + IDP), 15 foram consideradas conforme o programado (VERDE), enquanto 5 delas não estão de acordo com o programado (VERMELHA).

Para as demais categorias de relevância, nas de impacto indireto e nas ações de efeito complementar, os resultados foram menos animadores. As ações de impacto indireto que atuam sobre a gestão das políticas públicas (IGP), embora majoritárias no plano – 42 ações programadas –, tiveram 10 delas em situação de conformidade, ou seja, pouco menos de 25% do total. Por sua vez, aquelas que servem para aprimorar o ambiente da intervenção (IAM), de um total de 11 ações, apenas uma é verde, caracterizando o pior desempenho das categorias analisadas.

Mas foi nas iniciativas consideradas diretrizes ou recomendações para a ação estatal (DIR) que o desempenho foi o segundo pior, melhor apenas que as IAM. De um total de 21 ações assim designadas, menos de 20% estavam em conformidade com o planejado (4 ações VERDES), enquanto que praticamente a metade – 10 ações – não havia sido iniciada ou se encontrava em claro descompasso com o que havia sido programado (VERMELHA).

Se fosse possível traduzir essas variáveis em um cálculo ponderado, além da conclusão de que o Plano Nacional teve uma taxa de **execução sofrível, cumprindo cerca de um terço** do que havia sido inicialmente programado, a falta de definição das prioridades (mencionada em capítulo anterior) acabou sendo superada pelo próprio processo de implementação. Observou-se que as ações de impacto direto sobre o problema foram aquelas que melhor desempenho apresentaram, como se verifica no quadro a seguir.

Quadro IV: **Avaliação do Grau de Implementação das Ações do Plano Nacional por Relevância das Ações.**

Relevância da Ação	Total	Avaliação			
					
Ações de Impacto Direto sobre o Problema (IDP)	18	9	1	4	4
Ações de Impacto Direto sobre as causas do Problema (IDC)	20	6	10	1	3
Ações de Impacto indireto, na Gestão da Política (IGP)	42	10	13	12	7
Ações de Efeito Complementar (EFC)	21	6	6	5	4
Diretrizes e Recomendações para as Políticas e Instituições Públicas (DIR)	21	4	3	10	4
Ações de Impacto indireto, transformação do ambiente (IAM)	11	1	5	4	1

OS DESDOBRAMENTOS E MUDANÇAS NO CONTEXTO

O desafio final proposto para a avaliação do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente foi tentar analisar possíveis desdobramentos de sua implementação, em termos do alcance dos objetivos originalmente propostos, da construção da visão de futuro desenhada e das eventuais transformações no contexto em que as intervenções ocorreram.

O ponto de partida para a realização deste trabalho foi o diagnóstico situacional, elaborado pelas organizações envolvidas na elaboração do Plano Nacional no ano de 2003. Esse diagnóstico, apresentado de forma sintética na parte inicial deste relatório e desenvolvido ao longo das páginas 13 a 39 do documento do Plano, está organizado em 5 tópicos, a saber:

- o marco estatístico-social;
- o marco legal;
- o marco simbólico-cultural;
- as ações do setor público e do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil;
- as opiniões de especialistas.

Deixando de lado o quinto capítulo, importante para orientar a elaboração do Plano, uma vez que agrega valor à análise e à construção das diretrizes para a ação da CONAETI, a análise aqui proposta visou a identificar, nos outros quatro capítulos, eventuais câmbios na realidade observada, buscando estabelecer relações entre tais mudanças e ações desenvolvidas.

OS CÂMBIOS NO MARCO ESTATÍSTICO-SOCIAL

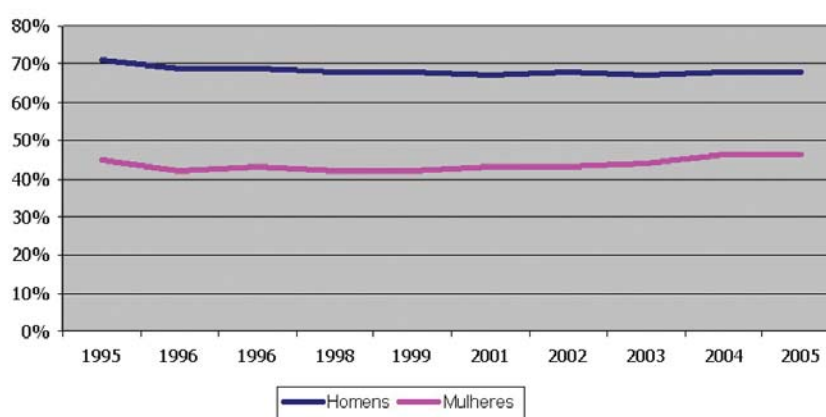
A análise contida no diagnóstico situacional centrou-se na averiguação dos aspectos demográficos do País e de suas possíveis influências sobre a problemática do trabalho infantil, bem como das necessidades de maior atenção à situação do adolescente trabalhador. Isso, por causa do acelerado crescimento da população jovem nas décadas de 60, 70 e 80 e da queda desse ritmo a partir dos anos 90.

Partindo da mesma perspectiva de análise das questões abordadas no Plano Nacional, claro está que, em um período de três anos, mantidas as condições gerais de estabilidade, as tendências na conformação da demografia nacional não poderiam se alterar de forma significativa, nem seriam capazes de influenciar a problemática analisada. Nessa linha, observa-se que a participação relativa da população considerada na análise – entre cinco e 17 anos de idade – manteve-se estável no período, assim como o aumento da população idosa que, desde então, já vinha sendo observado.

No que se refere ao cenário socioeconômico nacional, ainda no final de 2006, o Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV) anunciou que o período 2003-2005 havia registrado a maior queda do nível de pobreza no Brasil em dez anos¹⁰. De acordo com esse Centro, o nível de miséria, que atingia 28,2% da população brasileira, em 2003, caiu para 22,7% em 2005.

O estudo explica essa redução da pobreza em função de um conjunto de fatores, tais como: o reajuste real do salário mínimo; a retomada da oferta de empregos; a ampliação dos programas governamentais de transferência de renda e a expansão dos gastos previdenciários. De acordo com os cálculos apresentados pela Fundação, de 1993 até os dias atuais, o Brasil já teria alcançado a “meta do milênio”, de reduzir a miséria à metade, pactuada nas Nações Unidas. Cabe destacar que essa meta estava prevista para ser atingida em 2015¹¹.

Nível de Ocupação das Pessoas com 10 Anos ou Mais, por sexo.



¹⁰ O estudo intitulado Miséria, desigualdade e estabilidade: o segundo Real foi baseado nos dados de 2005 da Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio (PNAD) do IBGE.

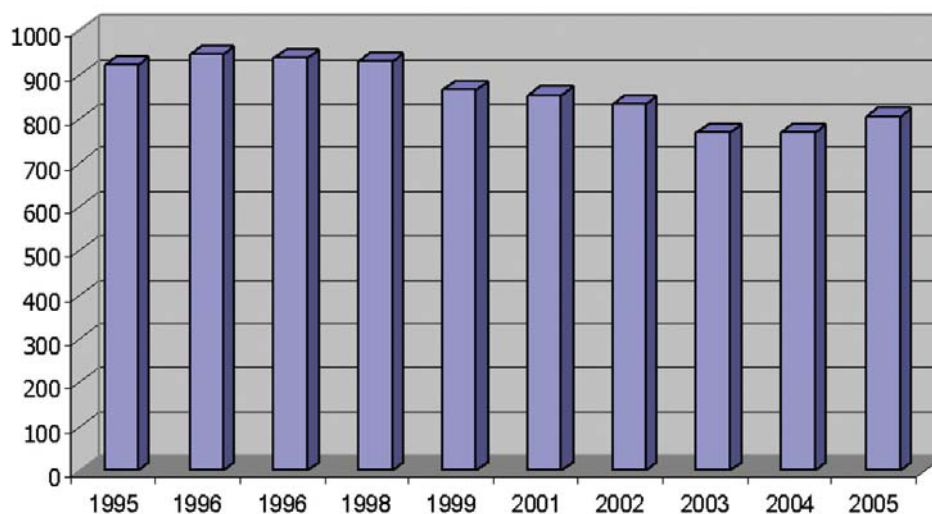
¹¹ Alguns dados que possibilitaram esta avaliação são considerados intrigantes para alguns pesquisadores. O professor Waldir Quadros do CESIT considera “intrigante” o fato da PNAD 2005 ter captado um salto “espantoso” de 8,28% na renda total, quando o PIB cresceu apenas 2,28%, “contrariando a sempre observada relação entre a renda total com a variação do PIB”. O ano de 2004 é um exemplo desta característica quando a renda da PNAD aumentou 4,57% e o PIB 4,94%. O pesquisador também chama atenção para o fato da renda média do conjunto dos declarantes ter crescido 5,16% em 2005, uma taxa totalmente fora do padrão dos últimos anos: + 0,57% em 2001, - 3,15% em 2002, - 7,40% em 2003 e + 0,83% em 2004.

Um aspecto de relevo para compreender os câmbios no contexto em que se insere o trabalho infantil foi o aumento do nível de ocupação da população brasileira em 2005, o mais alto desde 1996, apesar de ter ficado abaixo do patamar registrado na primeira metade da década de 90. Em 2005, o País teve cerca de 2,5 milhões de pessoas a mais com emprego, crescimento que ocorreu de modo mais significativo entre as mulheres (ver gráfico anterior).

Segundo a PNAD, o nível de ocupação feminina aumentou de 45,6%, em 2004, para 46,4%, em 2005, atingindo seu maior patamar desde 1992. Porém, esse aumento não necessariamente repercutiu em termos dos ganhos para as mulheres, em 2005, pois o rendimento médio mensal das trabalhadoras representava 71,2% do ganho dos homens.

A PNAD também evidenciou que o ano de 2005 trouxe, para os trabalhadores brasileiros, o primeiro aumento real depois de oito anos de quedas consecutivas no rendimento mensal. Com isso, a renda dos brasileiros subiu 4,6% em relação a 2004 e elevou o valor médio mensal para R\$ 805,00. Esse aumento, entretanto, não foi suficiente para retornar ao valor de 2002 (R\$ 833). Isso se deveu, segundo analistas consultados, à recessão de 2003, que provocou forte retração no indicador. Analisado de uma perspectiva de mais largo prazo, a comparação do índice com aquele observado em 1996 mostrou que ele ainda acumulou uma perda de 15,1%.

Rendimento Médio Mensal (R\$)

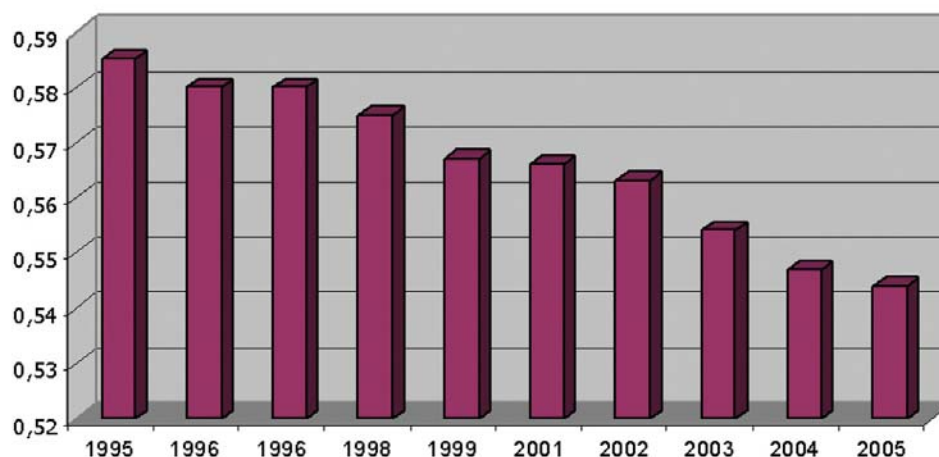


É igualmente importante destacar que esse aumento da remuneração média do trabalhador brasileiro ocorreu de modo mais significativo entre as pessoas com menor renda. De acordo com a PNAD, a renda cresceu mais para a parcela dos trabalhadores brasileiros que ganhavam menos (6,6%).

Como esperado, o crescimento nos rendimentos dos trabalhadores e de suas famílias contribuiu para diminuir a concentração de renda. De acordo com os dados do IBGE, a distribuição de renda atingiu seu melhor resultado desde 1981, de tal maneira que, ao longo dos últimos dez anos, o índice Gini, que mede a distribuição da renda, teve queda de 7%¹².

¹² Os valores absolutos, calculados pelo IBGE, foram inflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), com base em setembro do ano passado, quando foram concluídas as entrevistas para a PNAD 2005.

Índice de GINI



Também contribuíram para esse cenário: a manutenção da estabilidade monetária, a contenção da inflação e a já mencionada ampliação da cobertura dos programas de transferência de renda (bolsa família e similares), não só do Governo federal, como de governos estaduais.

Como se observa nos indicadores apresentados, está havendo uma desconcentração gradual na distribuição de renda que, embora pequena, mostra-se consistente; aponta para uma tendência de queda constatada de 1993 a 2005. Mesmo assim, a concentração de renda ainda é uma das mais altas do mundo. De acordo com o levantamento do IBGE, 10% da população ocupada no País apropriaram-se de 47,1% de toda a remuneração gerada pelo trabalho. No outro extremo, os 10% com os menores rendimentos representaram apenas 1,1% das remunerações.

A DIMENSÃO DO TRABALHO INFANTIL E SUAS TENDÊNCIAS

No diagnóstico elaborado, dedicou-se especial atenção ao dimensionamento do problema do trabalho infantil em todo o País, observando uma tendência de sua diminuição ao longo de uma década de análise, de 1992 até 2002. De acordo com os dados utilizados, o quantitativo de crianças e de adolescentes (entre 5 e 14 anos de idade) em situação de trabalho, em 1992, era de 4,1 milhões (12,1% da população na faixa de idade), caindo para 2,8 milhões (8,8% da população), em 1998, chegando a 2002 com 2,1 milhões de crianças e adolescentes em situação de trabalho, ou seja, 6,5% dos brasileiros nessa faixa de idade.

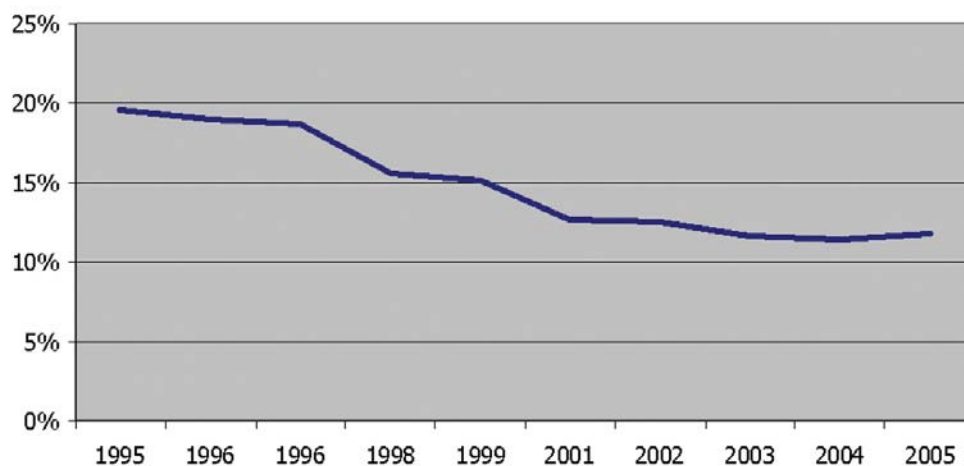
A mesma análise reconhecia os ganhos obtidos ao longo da última década do século XX, mas destacava que ainda persistiam as disparidades e iniquidades de cunho regional, de gênero ou da maior presença do problema nas áreas rurais do País. Apontava, ainda, que, segundo a PNAD, para 2002, mais de 60% das crianças e dos adolescentes em situação de trabalho não recebia qualquer forma de remuneração e que 10,1% deles estariam fora da escola.

No período imediatamente subsequente ao início da implementação do Plano Nacional, anos de 2003 e 2004, essa tendência de redução da parcela de crianças e adolescentes trabalhando se manteve, tanto que a PNAD 2004 informou que a parcela de crianças com idade entre 10 e 15 anos havia reduzido de 13,5% para 11,7%, entre 2002 e 2004.

Considerando que algumas das variáveis tradicionalmente relacionadas com o recrutamento do problema do trabalho infantil e da maior precarização da situação do trabalhador adolescente estão relacionadas com a deterioração da renda e com o conseqüente empobrecimento das famílias brasileiras, especialmente aquelas mais carentes, era de se esperar que o cenário apontado pela PNAD 2005 repercutisse positivamente sobre os indicadores do trabalho infantil, mantendo ou acelerando a tendência de melhoria que vinha sendo observado desde 1992.

Entretanto, não foi isso o que ocorreu. Uma análise dos dados da PNAD 2005 mostrou que, entre 2004 e 2005, houve um aumento de cerca de 325 mil pessoas no número de crianças e adolescentes (entre 5 e 17 anos) ocupadas e desocupadas¹³, sendo que a força de trabalho, nessa faixa de idade, foi estimada para o período em 6,8 milhões de pessoas.

População Ocupada na Faixa de 5 a 17 anos.



Do total de 325 mil pessoas, o maior crescimento – relativo e absoluto – foi o de crianças com idade entre 10 e 15 anos em situação de trabalho, com 166 mil novos trabalhadores, somando-se a esse quantitativo outras 51 mil crianças na faixa dos 5 aos 9 anos de idade e 108 mil adolescentes, com idade entre 16 e 17 anos.

Uma análise mais detalhada da situação do trabalho infantil para a faixa de idade entre os 5 e 15 anos, na qual o problema é mais grave, demonstrou que o total das crianças e adolescentes trabalhando aumentou em 162 mil trabalhadores infantis, sendo que 96 mil desses trabalhadores foram incorporados a atividades agrícolas, representando quase 60% do universo de novos trabalhadores infantis.

Em função da maior prevalência do problema nas áreas rurais do País, o campo concentrou, no último ano, 1,5 dos 2,5 milhões dos pequenos trabalhadores, especialmente os de menor idade, pois 76,7% dos ocupados de 5 a 9 anos ali trabalhavam. Ainda de acordo com a PNAD, eram crianças que, em sua maioria, não recebiam remuneração (64,4%) ou estavam envolvidas na produção para consumo próprio (26,9%).

¹³ Informação divulgada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, com base nos dados da PNAD, apresentado ao CONAETI em Outubro de 2006.

A pesquisa mostrou, ainda, que os eventuais esforços dos governos e das organizações da sociedade para diminuir as iniquidades não surtiram os resultados esperados. De acordo com a PNAD, a região Nordeste permanecia sendo aquela em que o problema era mais agudo. Lá, 15,9% de suas crianças e adolescentes até os 17 anos foram encontrados em situação de trabalho. Nesse quesito, essa região foi seguida pela região Sul (14%), caracterizada por forte tradição do aproveitamento dessa população na agricultura familiar; pela região Norte (13,1%), pela região Centro-Oeste (10,5%) e pela região Sudeste (8,6%).

A pesquisa do IBGE também mostrou que o problema continuava mais prevalente entre as crianças e os adolescentes do sexo masculino, uma vez que 15,6% dos garotos nessa faixa etária estavam em situação de trabalho, o que representava quase o dobro da porcentagem das meninas. Mais uma vez, não se pode deixar de assinalar que essa comparação pode mostrar-se enviesada, pelo fato de o trabalho infantil doméstico – com frequência – não ser tratado como trabalho. Nessa ocupação, são as meninas que mais comumente estão trabalhando.

Considerando, ainda, o público que obrigatoriamente deveria frequentar a escola, ou seja, crianças e adolescentes com idade entre 5 a 14 anos, a pesquisa realizada em 2005 pelo IBGE identificou um universo de cerca de 2,5 milhões de pessoas nessa faixa de idade em situação de trabalho, apontando um crescimento de 10,3% entre os anos de 2004 e 2005.

Paradoxalmente, o aumento da prevalência do problema não repercutiu sobre a dedicação dessas crianças e adolescentes à escola. Segundo os números da PNAD 2005, no período em questão (2004/2005), identificou-se um crescimento quase igual no número de pessoas com idade entre 5 e 15 anos que frequentam a escola. Esse número foi acrescido em 164 mil crianças, embora também tenha havido um aumento de cerca de 11 mil crianças com idade entre 10 e 14 anos fora da escola.

Intrigante: adjetivo usado pelo pesquisador neste relatório, talvez seja a qualificação mais apropriada para uma avaliação macroscópica do cenário observado e da problemática do trabalho infantil. Intrigou o pesquisador e, em consequência, demandou análise mais aprofundada da realidade, a constatação de que o ano em que as condições macroeconômicas melhor se apresentaram tenha sido precisamente aquele em que se assistiu a uma reversão na tendência histórica de redução – absoluta e relativa – do quantitativo de crianças e adolescentes em situação de trabalho.

Além de reafirmar a complexidade do problema do trabalho infantil e de sua relação não necessariamente linear com as variáveis de pobreza e renda, a análise também evidenciou como a garantia da proteção ao trabalhador adolescente se subsumia diante da problemática do trabalho infantil.

Pouco se discute e pouco se debate sobre a problemática. A parcela de jovens com idade para trabalhar (entre 14 e 16 anos apenas como aprendiz) tem crescido em um ritmo muito menor que o daqueles que, por lei, estão proibidos de exercer tal atividade. Ao mesmo tempo, o cumprimento da legislação que estimularia e facilitaria o ingresso desse público no mundo do trabalho ainda está longe do desejado e do necessário. Essa é uma questão para ser melhor aprofundada em tópicos vindouros desta avaliação.

AS MUDANÇAS NO MARCO LEGAL

Na elaboração do Plano Nacional, as organizações envolvidas no diagnóstico situacional reconheceram, quando das análises do marco legal para o enfrentamento do trabalho infantil, que, em linhas gerais, a legislação brasileira e seus preceitos constitucionais estão em harmonia com a Convenção dos Direitos da Criança e com as convenções da OIT, de n.º 138 e 182 que tratam do trabalho infantil.

Para essas organizações, o desafio posto era o de implementar, de modo mais efetivo, a legislação e o endurecimento das punições. Também explicitaram preocupação com as dificuldades que vinham sendo enfrentadas para dar eficácia a uma série de medidas legais que contribuiriam para a eliminação do trabalho infantil e para melhor proteger o trabalhador adolescente. Essas medidas eram: a Lei da Aprendizagem ou a organização e funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos.

Por fim, o diagnóstico elaborado alertava para o surgimento de novos temas e questões associadas à problemática do trabalho infantil, as quais demandavam uma atenção especial dos legisladores e das organizações da sociedade. Especificamente, o Plano Nacional mencionava a necessidade de se iniciarem as discussões sobre o trabalho infantil associado a atividades artísticas e esportivas.

Uma das primeiras questões que se levantou, quando da avaliação do marco legal, relaciona-se com o próprio diagnóstico. Embora o Estado brasileiro tenha se empenhado em desenvolver uma legislação sobre a questão do trabalho infantil fundamentada nas diretrizes da OIT, suas intervenções não necessariamente respeitam a mesma lógica.

Nesse ponto, cabe destacar, por exemplo, a regulamentação, pelo Governo brasileiro, da Convenção n.º 182 da OIT¹⁴, que recomenda ações de enfrentamento do trabalho infantil para a população de 5 a 17 anos em situação de trabalho perigoso. Até 2005, as ações do Governo restringiam as intervenções para a população entre 7 a 15 anos, até que o MDS, por meio da Portaria/ MDS n.º 666/05, eliminou o limite de idade inferior.

Outra bandeira de luta, em termos da regulamentação sobre a problemática do trabalho infantil, relacionava-se com o entendimento dado ao conceito “piores formas de trabalho infantil”. Essas atividades laborais foram estabelecidas pela Portaria n.º 20, de 13 de setembro de 2001, da Secretaria de Inspeção do Trabalho, do MTE, e para muitas organizações que militam nesse campo, é bastante restritiva. Como consequência, no ano de 2006, foi redefinida a lista de trabalhos perigosos, restando a publicação de Decreto que venha conferir nova abrangência àquelas formas.

Por fim, continua na pauta das organizações e do Estado brasileiro, a necessidade de se estimular a aplicação da Lei de Aprendizagem (Lei n.º 10.097/00), cuja regulamentação foi finalmente realizada pelo MTE em 2005, por intermédio do Decreto n.º 5.598, de 2005.

Superado esse obstáculo, entretanto, persiste o desafio de fazer com que as empresas cumpram a previsão legal. Exemplo disso é o esforço que o MTE vem fazendo no sentido de que, pelo menos as empresas estatais cumpram a cota prevista em Lei. Em

¹⁴ De acordo com essa convenção, todo Estado-membro que a ratifica deve garantir a proibição e a eliminação das piores formas de trabalho para meninas e meninos entre 5 e 17 anos.

outras palavras, ainda são discretos os resultados alcançados e insuficientes para concluir que a Lei está sendo aplicada integralmente.

Do ponto de vista do Plano Nacional, pouco se propôs, em termos de reformulação do marco legal, o que é compreensível em função do próprio diagnóstico elaborado. Igualmente, foram poucos os resultados obtidos.

Isso fica mais evidente, quando se recorre às avaliações produzidas em termos da implementação do Plano (anexos I a III), especialmente quando se trata das atividades relacionadas com a **Análise do arcabouço jurídico relativo a todas as formas de trabalho infantil e do adolescente** (5.2 e 6.1). De um total de 8 atividades programadas, nenhuma foi realizada em sua totalidade. Embora 3 delas estejam em andamento (AEA), duas das diretrizes sequer foram executadas; outra teve uma realização considerada insuficiente, e duas foram parcialmente realizadas, embora já devessem estar concluídas.

O MARCO SIMBÓLICO-CULTURAL

As análises sobre o contexto simbólico-cultural reconheceram que o trabalho infantil nunca foi representado como um fenômeno negativo. Até os anos 80 do século XX, trabalhar era um fator positivo, qualquer que fosse a idade da pessoa. Somente a partir dos anos 90, a percepção nacional, com relação ao trabalho infantil, começou a mudar. Isso se deveu, em parte, ao fato de que entre 1992 e 2002, “o país foi intensamente bombardeado com idéias e conteúdos contrários ao trabalho infantil” (p. 26).

Entretanto, o diagnóstico destacou que ainda persistiam fortes elementos do paradigma anterior, de que trabalhar é bom. Apontou, principalmente, que muitas das condições que levavam crianças e adolescentes ao mundo do trabalho perduravam, fazendo com que o câmbio no paradigma simbólico-cultural demandasse investimentos por parte do Governo e da sociedade brasileira.

Do ponto de vista da estratégia proposta para o enfrentamento das causas relacionadas com o problema do trabalho infantil, no que se refere à questão simbólico-cultural, percebeu-se uma ênfase nas atividades relacionadas com a promoção de ações integradas na área de comunicação, especialmente a manutenção das campanhas de comunicação e seu aprimoramento.

No processo de identificação dos principais obstáculos para se alcançarem os objetivos propostos no Plano Nacional, o documento elaborado na CONAETI apontou, como aspectos a serem aprimorados nesse quesito, os seguintes:

- a) as campanhas de sensibilização sobre o trabalho infantil têm sido feitas sem dados prévios sobre o que pensa a população a esse respeito e sem análises posteriores do ponto de vista da sua recepção;
- b) o alcance das campanhas é limitado, uma vez que as informações são divulgadas de modo insuficiente;
- c) as características do público-alvo, em muitos casos, não são levadas em consideração, o que ocasiona a utilização de linguagens inadequadas para algumas situações.

Ademais, o documento destacou que existe uma inconstância na abordagem adotada pela mídia sobre o tema, com casos de publicações contrárias à doutrina da proteção integral. Por fim, as organizações reconheceram que há uma “baixa proatividade do Estado sobre a mídia, uma vez que a mesma utiliza uma linguagem estigmatizadora e preconceituosa sobre as situações ilícitas de trabalho infantil”, especialmente a exploração sexual comercial e o narcotráfico.

Com base nessa análise, foram estabelecidas duas ações (Plano de Ação) e quatro recomendações (Ações de Gestão e Diretrizes) para serem implementadas no âmbito do Plano Nacional. No quadro apresentado a seguir, observa-se que, delas, duas foram executadas em conformidade com o planejado; duas estão em situação de atenção (AMARELA), e faltam informações sobre as outras duas.

Quadro V: Ações executadas em conformidade com o programado

Dimensão 5.6: Promoção de ações integradas na área de comunicação				
5.6.1	Perm	IDC	ISF	Promoção de campanhas permanentes para informar sobre os riscos e conseqüências para a saúde do trabalho infantil.
5.6.2	Perm	IDC	RTL	Promoção de peças publicitárias para a divulgação e informação sobre os direitos de crianças e adolescentes.
Diretriz 6.5: Promoção de ações integradas na área de comunicação				
6.5.1	Curto	DIR	SSIN	Criação de personagem institucional para campanhas.
6.5.2	Curto	IAM	PAR	Inserção do tema Trabalho Infantil nos espaços oficiais dos meios de comunicação.
6.5.3	Curto	IGP	RTL	Aplicação de enquetes sobre opinião pública sobre a percepção com relação ao trabalho infantil.
6.5.4	Perm	IAM	SIN	Promoção de campanhas nacionais que tenham componentes de informação, educação, comunicação e sensibilização da sociedade considerando os públicos específicos.

O que se observa, no conjunto das informações coletadas para a elaboração deste relatório, é que – mesmo para as ações em que faltam informações mais precisas¹⁵ – o esforço de ocupação da mídia com informações, notícias e conceitos que ajudem a modificar a percepção e a compreensão que a população brasileira tem sobre a problemática do trabalho infantil foi mantido; em alguns casos, a percepção foi intensificada nos últimos anos, como por exemplo, a exploração sexual comercial.

Entretanto, mudanças dessa natureza exigem, por definição, um prazo ainda mais longo, tanto assim, que as principais iniciativas previstas no Plano Nacional para essa dimensão são permanentes (PERM).

¹⁵ Toda a avaliação do Plano Nacional se baseou em dois critérios a relevância das ações e o seu grau de implementação. No primeiro caso, a relevância o parâmetro adotado se baseou em observações empíricas e opinião de experts, entretanto, em uma próxima fase do trabalho as relações de causalidade adotadas para avaliar a relevância poderão ser objeto de estudo mais aprofundado. No quesito grau de implementação, a metodologia adotada para definir entre as cores (verde, vermelho, amarelo) respeitou as informações coletadas quanto à implementação, mas teve que se basear em premissas quanto à situação esperada no momento da análise, já que isto não estava explícito no Plano. De qualquer modo, tais limitações não prejudicam a análise realizada ou seu uso gerencial.

O COMPORTAMENTO DO SETOR PÚBLICO E DO FÓRUM

A avaliação do comportamento do setor público, em grande parte, está relacionada com a própria implementação do Plano Nacional, haja vista o fato de que a grande maioria das ações previstas no documento é¹⁶ de responsabilidade de órgãos públicos e/ou são orientações e diretrizes para a ação governamental. Ademais, cabe consultar, especificamente, a atuação: do PETI, principal ação governamental voltada para o enfrentamento do problema, e do PNPE, que alcança o público jovem. Cabe, também, cotejar tais iniciativas com as sugestões e recomendações dos especialistas consultados para a elaboração do Plano.

A execução do Plano, como detalhado em capítulo anterior, deve ser considerada **sofrível**, diante da conclusão de que apenas 1/3 das ações programadas foram efetivamente implementadas. Isso, apesar de, nas ações mais relevantes, naquelas de impacto direto sobre o problema, o desempenho ter sido significativamente melhor, alcançando 50% de taxa de conformidade em sua implementação.

De todas as ações sob a responsabilidade do poder público, especialmente do Governo federal, as que se relacionam com o PETI são, indubitavelmente, aquelas que merecem ser analisadas de modo mais detalhado, para fins de avaliação do comportamento do setor público ao longo dos últimos anos.

Quando da elaboração do Plano Nacional, entre 2003 e 2004, o PETI atendia cerca de 810.000 mil crianças e adolescentes (dados de março de 2004), em 27 unidades federativas, em 2.601 municípios. Caracterizava-se como uma estratégia que, de acordo com as análises realizadas até então, apresentava uma relação direta com a diminuição da exploração do trabalho de crianças e adolescentes no Brasil, garantindo aos beneficiários: uma renda mensal transferida às famílias das crianças e adolescentes retiradas da situação de trabalho; um conjunto de atividades lúdicas, culturais e educativas no contra-turno da escola (jornada ampliada) e a exigência de pelo menos 85% de frequência escolar das crianças e adolescentes atendidos.

É importante destacar, igualmente, que a implementação do Programa depende de uma atuação firme e competente das prefeituras municipais, já que é dessa instância a responsabilidade pela execução de atividades fundamentais para o PETI, especialmente: a identificação e retiradas das crianças e adolescentes em situação de trabalho; a gestão e parte do financiamento da jornada ampliada; a operação do sistema de garantia de direitos em base municipal.

No período em análise, houve uma ampliação na cobertura PETI, partindo dos 810 mil beneficiados em 2003; em 2004, esse número se aproximou dos 930 mil atendimentos, chegando, em 2005, a um total de 1 milhão de crianças. Terminou o ano de 2006 ainda nessa casa dos mais de 1 milhão de beneficiários, embora esse indicador, para 2006, esteja relativamente prejudicado, em decorrência da integração do PETI ao PBF¹⁷.

¹⁶ Apenas 13 das 133 ações previstas no Plano Nacional não são de responsabilidade de órgão governamental ou tem grande participação dessas organizações.

¹⁷ De acordo com o Relatório do Governo Federal para o Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente referente ao exercício de 2005, em 2004, o PETI atendeu 930.804 mil crianças e adolescentes de 7 a 15 anos de idade, em 2.788 municípios. Em 2005 este número foi ampliado para 1.010.057 crianças e adolescentes, em 3.312 municípios brasileiros. Em 2006, a partir da integração com o Programa Bolsa-Família, a previsão é que o PETI atenda a 3.200.000 crianças e adolescentes (p.101).

Uma das questões levantadas, desde o diagnóstico situacional de 2003, relacionava-se com o processo da citada integração do PETI ao PBF. Entre outras coisas, esperava-se que, com esse encaminhamento, houvesse um melhor controle orçamentário dos recursos aplicados no enfrentamento do trabalho infantil, posto que seriam repassados diretamente às famílias beneficiadas por meio de cartão magnético, conferindo maior eficiência às operações.

Por outro lado, muitos dos profissionais e das organizações que militam no combate ao trabalho infantil no País temiam que essa integração fizesse com que o problema – a situação de trabalho das crianças e adolescentes – perdesse a importância em relação às outras condicionalidades¹⁸ e, entre outras coisas, governos municipais e organizações da sociedade não dedicassem ao tema a importância que consideram devida.

De acordo com o MDS¹⁹, a integração entre o PETI e PBF foi regulamentada pela Portaria GM/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005, com a finalidade de “racionalizar a gestão de ambos os programas, com o incremento da intersetorialidade e da potencialidade das ações do Governo, evitando-se a fragmentação, a superposição de funções e o desperdício de recursos públicos”.

Ainda de acordo com o informe governamental, o redesenho da estratégia permitiria, aos governos, alcançar os usuários do Bolsa Família, quando houvesse referência às ações de enfrentamento ao trabalho infantil, na medida em que se estendem, às famílias com crianças/adolescentes em situação de trabalho desse Programa, as ações socioeducativas e de convivência do PETI (Jornada Ampliada). O mesmo texto destaca, como fundamental, “a garantia da especificidade e do foco de cada programa, possibilitando que os mesmos continuem atingindo seus principais propósitos, com o diferencial de poderem ser potencializados, universalizados”.

Como consequência do processo de integração dos programas, no exercício de 2006, o orçamento destinado ao pagamento das bolsas às famílias beneficiadas pelo PETI aumentou, passando de R\$ 328,2 milhões, em 2005, para R\$ 900 milhões. Mas o valor previsto para as ações socioeducativas e de convivência não acompanhou o incremento no número de atendidos, que deveria passar de 1 milhão para 3,2 milhões. O orçamento para essas atividades teve aumento de 59%, passando de R\$ 204 milhões para R\$ 325 milhões.

Esse valor foi suficiente para atender 1,6 milhão das crianças e adolescentes, representando metade das metas previstas pelo MDS para o Programa, com sua incorporação ao PBF. Isso permitiu especular que, com essa estratégia, metade desses jovens podiam receber apenas a bolsa, sem ser atendidos pelas atividades complementares, aumentando o risco de permanecerem trabalhando no turno alternativo ao da escola.

Os alertas e as preocupações dos especialistas e profissionais envolvidos com o PETI confirmaram-se durante o ano de 2006. Com as restrições orçamentárias para a ampliação das atividades socioeducativas e de convivência, com as dificuldades enfrentadas pelas prefeituras municipais para manter esses serviços e, considerando ainda, que na visão de muitos governos municipais, o Bolsa Família é muito mais barato que o PETI, as

¹⁸ A elegibilidade das famílias ao Programa Bolsa Família depende de critérios de renda, de cadastramento e de algumas condições para que elas permaneçam recebendo o benefício, especialmente a frequência das crianças na escola e a participação das ações da saúde para a infância e adolescência, como vacinações e acompanhamentos do desenvolvimento das crianças.

¹⁹ Consulta em www.mds.gov.br em janeiro de 2007.

metas do Programa ficaram muito aquém dos 3 milhões de crianças e adolescentes que o Governo federal pretendia atender, mantendo-se no mesmo patamar de 2005.

Ainda na linha da insuficiência, outra estratégia complementar de grande importância para o sucesso do PETI é oferecer, às famílias das crianças e dos adolescentes retirados do trabalho, alternativas para melhorar sua renda e possibilitar sua emancipação econômica e social. As informações obtidas no MDS – e com base na LOA – mostram que, embora existissem recursos para esse fim e parcela deles tivesse sido efetivamente aplicada, o volume à disposição do Programa era insuficiente para os objetivos programáticos.

Isso, entretanto, não quer dizer que outras ações do Governo, importantes para o enfrentamento do trabalho infantil, não tenham apresentado bons resultados ao longo de 2006. De acordo com informações coletadas no MTE, suas ações para a erradicação do trabalho infantil alcançaram as metas traçadas para o ano. Assim, entre janeiro e dezembro de 2006, foram retiradas 12.458 crianças e adolescentes do trabalho. Esse resultado foi o melhor do período analisado (2003 a 2006), superando em mais de 500 crianças e adolescentes o resultado de 2003, quando foram retiradas do trabalho 11.897 crianças.

De acordo com o relatório do Governo federal sobre a execução do Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente para o ano de 2005, a “principal ação por meio da qual o Governo federal executa sua política de proteção aos adolescentes trabalhadores é a Fiscalização do Trabalho de Adolescentes, integrante do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego”. Essa ação consiste na fiscalização do cumprimento da cota de aprendizagem nas empresas (inserção de aprendizes sob ação fiscal) e da fiscalização da regularidade do contrato de adolescentes em idade legal para o trabalho (a partir de 16 anos e idade).

Em 2004, a meta física da ação foi alcançar 20 mil adolescentes, tanto promovendo sua inserção no mercado de trabalho na condição de aprendiz, quanto fiscalizando a regularidade do contrato de trabalho (formalização) de adolescentes com mais de 16 anos (em idade legal para o trabalho). A meta foi superada, tendo a ação alcançado 30.335 adolescentes. Em 2005, a meta estipulada se repetiu e também foi superada. Sob a ação fiscal, 29.605 aprendizes foram contratados, e 4.101 trabalhadores adolescentes tiveram seus contratos de trabalho regularizados, gerando um total de 33.706 adolescentes beneficiados por essa ação do poder público. A tabela apresentada na seqüência demonstra a evolução deste indicador desde 2000.

Quadro VI: **Aprendizes e trabalhadores adolescentes (não aprendizes): 16 a 17 anos completos) registrados sob ação fiscal, 2000 a 2005, Brasil**

Ano	Aprendizes inseridos sob ação fiscal	Número de trabalhadores adolescentes registrados
2000	850	3.958
2001	1.919	6.630
2002	11.111	6.178
2003	18.146	3.932
2004	25.215	5.120
2005	29.605	4.101

De acordo com dados mais recentes do MTE, já com informações para 2006, nesse ano, 2.831 adolescentes de 16 a 18 anos, não aprendizes, foram registrados sob ação fiscal. Quando somados aos 4.101, de 2005, aos 5.120, de 2004, e aos 3.932, de 2003, totalizam **15.984** adolescentes registrados, em decorrência da atuação fiscalizadora do Governo federal. O mesmo relatório do Governo destaca que o “número de 2006 é o menor de todos, porque a fiscalização está conseguindo fazer com que estes adolescentes não sejam meramente trabalhadores, mas que integrem o programa de aprendizagem”²⁰.

Por outro lado, o PNPE não se restringiu à ação fiscalizadora do Estado brasileiro. Pelo contrário, havia grande expectativa – compartilhada, inclusive, pelos especialistas que participaram do diagnóstico situacional do Plano – de que os incentivos que o Programa oferecia às empresas, para contratar jovens, abririam novas oportunidades para os trabalhadores adolescentes e para a juventude brasileira em geral.

Entretanto, não foi isso o que aconteceu. Por causas diversas - que vão desde restrições macroeconômicas até as exigências do Programa, para que as empresas pudessem se beneficiar de seus incentivos -, a participação do empresariado brasileiro foi, na melhor das hipóteses, tímida, ficando longe de qualquer meta programada inicialmente pelo Governo federal.

A ação governamental também perdeu a oportunidade de assegurar o acesso dos adolescentes egressos do PETI a programas e ações que dessem continuidade a seu desenvolvimento pessoal, em especial ao PNPE, a iniciativas de qualificação profissional e de estímulo à capacidade empreendedora dos jovens e de suas famílias.

Além dessas ações mais pragmáticas, cabe destacar que, ao longo do período analisado, novos atores foram incorporados ao esforço governamental de combate ao trabalho infantil. Pela primeira vez, o MS aderiu de modo consistente às estratégias de enfrentamento do problema, definindo protocolos, produzindo recomendações e capacitando profissionais do Sistema Único de Saúde (SUS) para identificar, orientar e encaminhar crianças, adolescentes e suas famílias, quando detectassem casos de exploração ou outras situações em que as crianças estivessem trabalhando.

Outro exemplo foi a criação, por parte da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação (SECAD/MEC), de um sistema de monitoramento da população beneficiária do PBF, em relação ao abandono e falta de frequência das atividades escolares, o que poderia estar ligado ao fato de a criança estar trabalhando. A SECAD também aderiu a outras alternativas similares, reforçando o papel da educação e a necessidade de integração entre as políticas de enfrentamento do trabalho infantil e de promoção do acesso e permanência das crianças e adolescentes brasileiros à escola.

Já o FNPETI tinha como suas atribuições no Plano Nacional: a criação de um portal virtual sobre trabalho infantil em parceria com a OIT (RTL); a realização de seminários destinados aos atores do Sistema de Garantia de Direitos, em conjunto com várias outras organizações (PAR); a sensibilização da sociedade para melhor participação e acompanhamento do cadastro único, junto com o MDS e os conselhos de direitos (ANR); a realização de encontros para definição de estratégias de ação junto às crian-

■ ²⁰ Consulta ao site www.andi.org.br.

ças indígenas (SIN); a elaboração de um plano nacional para o enfrentamento do trabalho infantil no narcotráfico e no narcoplantio (ANR), assim como seu acompanhamento e avaliação (ANR).

Como se observa no relatório, das seis ações programadas, apenas a primeira foi realizada integralmente, enquanto três não foram realizadas até o final de 2006. Em parte, isso se explica pelo fato de que essas ações dependiam do envolvimento e da interveniência de várias outras organizações, fazendo com que o Fórum tivesse muito pouca governabilidade sobre sua implementação.

Esse fenômeno, entretanto, não pode ser atribuído especificamente às ações em que o FNPETI estava envolvido. Na realidade, de um total de 27 ações do Plano, que envolviam quatro ou mais organizações diferentes na sua implementação, apenas três foram realizadas totalmente, enquanto sete haviam sido realizadas de forma insuficiente; quatro não haviam sido realizadas e para outras cinco, não foi possível levantar informação consistente sobre o seu andamento.

Essa análise, embora focada na atuação do FNPETI, acaba por mostrar que em que pese a necessidade de uma ação integrada e inter-setorial no enfrentamento das causas do trabalho infantil, a intenção está longe da ação. Em geral, quanto maior o número de organizações que, teoricamente, estaria envolvido na implementação de determinadas ações, menores são as chances de tais ações efetivamente virem a ocorrer.

No geral, a atuação do Fórum foi proporcional aos escassos recursos que estavam à sua disposição, para desenvolver suas atribuições institucionais. Entre outros avanços, destaca-se a criação do INPETI, instituto que passou a funcionar como um braço operacional do Fórum, dando, a esse, maior flexibilidade, agilidade e possibilitando a estruturação de novas parcerias para o cumprimento de sua missão institucional.

Recomendações e Sugestões

A avaliação do Plano Nacional, desde o princípio, esteve orientada à produção de aprendizagens que permitissem, às organizações envolvidas na sua elaboração e implementação, o aprimoramento de iniciativas similares a serem desenvolvidas nos próximos anos.

Considerando, em adição, que a partir do primeiro semestre de 2007, o Governo federal e todos os governos estaduais iniciarão as discussões de seus planos plurianuais de investimento (PPA) para o período 2008/2011, é este um momento extremamente oportuno para apresentar a proposta de uma nova versão do Plano Nacional que cubra, pelo menos, o período que vai de 2007 até 2011.

No que se refere ao modo de expressão das lições aprendidas com os resultados da avaliação, optou-se por estruturá-las no formato de recomendações e sugestões, tomando como ponto de partida a mesma lógica que se adotou para analisar o documento de Plano, qual seja: recomendações quanto à qualidade da formulação do Plano; recomendações e sugestões quanto a sua implantação e recomendações e sugestões mais gerais, que se relacionam com o ambiente institucional e com outras políticas e iniciativas. Essas podem contribuir para o enfrentamento do problema do trabalho infantil e da proteção do trabalhador adolescente.

No que se refere aos processos futuros de planejamento, respeitados os papéis desempenhados pela CONAETI e pelo FNPETI em 2003, durante o ano de 2007, seria fundamental que essas duas instituições convidassem seus vários parceiros para um processo participativo de planejamento, como o feito originalmente, tomando os seguintes cuidados:

- a) que se decida pela elaboração de dois planos distintos ou um plano com dois objetivos estratégicos distintos, sendo um para a prevenção e erradicação do trabalho infantil e outro para a proteção do trabalhador adolescente;
- b) que se dê maior destaque à definição das atribuições, estabelecendo, com a maior objetividade possível, que organização ficará responsável por qual atividade;
- c) que nas ações em que se preveja o envolvimento de um grande número de organizações, seja estabelecida – antecipadamente – aquela que ficará responsável pela coordenação das referidas ações;
- d) que se invista no aprimoramento das ferramentas de planejamento, especialmente naquelas que permitam uma melhor definição das METAS e dos RECURSOS necessários para seu efetivo cumprimento;

- e) que se estabeleçam – já no momento do planejamento – os recursos necessários e as fontes de financiamento para as atividades de gerenciamento, monitoramento e avaliação da implementação do Plano, sob a responsabilidade da CONAETI ou de outra organização por ela designada.

No que tange às recomendações mais gerais do Plano Nacional, o próprio entendimento de que sua implementação foi sofrível implica retomar o documento produzido em 2003 e verificar que recomendações feitas pelos especialistas naquele momento continuam válidas e, ainda mais, urgentes. Isso porque, passados três anos, ainda demandam atenção do Governo e das demais organizações comprometidas com a implementação do Plano Nacional.

O diagnóstico formulado quando do planejamento de 2003 trouxe (p. 35 a 39) um conjunto de recomendações propostas de forma consensual entre os vários especialistas consultados; muitas delas continuam válidas, cabendo destacar:

- a) a universalização e a unificação dos programas de transferência de renda avançou, ao longo do período 2005/2006, com a incorporação do PETI ao PBF, regulamentada no final de 2005. Entretanto, permanecem válidas as recomendações quanto às exigências relativas à frequência escolar dos beneficiários, assim como a manutenção da jornada escolar ampliada para as crianças assistidas pelo Programa;
- b) a recomendação de fortalecer e aprimorar os mecanismos de fiscalização, devendo o fomento à atuação do Ministério Público do Trabalho, dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares ainda estar na pauta das ações governamentais, especialmente os investimentos em sua capacitação, visando ao enfrentamento do problema do trabalho infantil e a garantir a proteção devida ao trabalhador adolescente;
- c) nos três anos de implementação do Plano Nacional, novos atores foram incorporados às iniciativas de enfrentamento do trabalho infantil, com destaques para o MEC e o MS. A recomendação continua válida, já que outros ministérios e organizações ainda vêm participando muito discretamente desse esforço nacional. Incluem-se, aí, as empresas estatais e de economia mista, que em muito podem contribuir para o dimensionamento da proteção ao trabalhador adolescente;
- d) a Lei da Aprendizagem ainda é um sonho longe de ter todo o seu potencial aproveitado. Os números do MTE mostram que muito se avançou no período observado, mas ainda é longa a distância das 800 mil vagas mencionadas no Plano Nacional (p. 36);
- e) o PNPE, recomendado no documento de 2003, mostrou-se incapaz de responder às necessidades estratégicas de proteção ao trabalhador adolescente ou de funcionar como mecanismo que garantisse o acesso da população jovem ao mercado de trabalho de forma decente. Nesse sentido, recomenda-se o desenho de uma estratégia que se volte especificamente para tal fim;
- f) o recrudescimento do trabalho infantil detectado pela PNAD 2005 confirma a necessidade de se continuar investindo nas estratégias de comunicação e de mobilização da sociedade brasileira em torno da problemática. Nos próximos anos, mais e mais iniciativas com essa finalidade devem ser implementadas, especialmente aquelas voltadas para as piores formas;

g) os relatórios de acompanhamento do Plano Nacional mostram que a maior parte dos estudos e pesquisas realizadas com vistas a aprofundar os conhecimentos sobre o problema do trabalho infantil e sua natureza foi capitaneada por organismos internacionais e organizações da sociedade. Cabe ao Estado atuar mais decisivamente nesse setor, uma vez que ainda há muito o que aprender sobre o problema e as respectivas estratégias de enfrentamento.

Ao tornar realidade esse conjunto de sugestões e recomendações, somadas às iniciativas que já vêm sendo tomadas pelos governos e organizações da sociedade, o Brasil estaria melhor aparelhado para enfrentar o problema do trabalho infantil. Ao mesmo tempo, caminharia na construção de um ambiente mais protegido para aquela parcela de adolescentes que precisa ou decide trabalhar a partir dos 16 anos.

Isso, entretanto, não garante a solução do problema na velocidade necessária. No ano de 2005, a OIT lançou o estudo “O Brasil sem Trabalho Infantil! Quando? – Projeção de Estimativas de Erradicação do Trabalho Infantil, com base em dados de 1992 a 2004”, que trazia uma análise sobre o número de crianças trabalhadoras entre 1992 e 2003, com projeções. Estimava que o País chegaria, seguindo a mesma tendência, a um número de cerca de 2,7 milhões de crianças trabalhadoras entre 10 a 17 anos no ano de 2015 (p. 7). Comparado com as 4,6 milhões crianças trabalhadoras identificadas em 2003, indicava uma redução, mas evidenciava que, em 12 anos, ainda haveria um grande número de ocorrências de trabalho infantil.

Atingir esses 2,7 milhões de crianças só seria possível se se trabalhasse com a hipótese de que o esforço investido entre 1992 e 2003 seria mantido de forma incremental. Ressalte-se que esse incremento poderia não ser linear, já que o esforço utilizado no passado para reduzir em 1 milhão o número de crianças que trabalhavam - quando o país apresentava um quadro de 7,33 milhões de crianças trabalhadoras, em 1992 - pode ser muito menor do que o esforço necessário para reduzir 1 milhão em situação de trabalho até 2015.

Dito de outra maneira, quanto mais se avança no enfrentamento do problema do trabalho infantil ou na consolidação dos direitos do trabalhador adolescente, mais desafiadoras e complexas são as etapas seguintes. Conseqüentemente, maiores são os recursos, mais efetivos precisam ser os esforços e melhor tem de ser a capacidade gerencial dos agentes públicos e privados comprometidos com a visão de futuro adotada pelo Plano Nacional.

Bibliografia Consultada

- Análise das Políticas e Programas Sociais no Brasil, Escritório da Organização Internacional do Trabalho no Brasil, Brasília, 2004.
- Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, Maio de 2004.
- Apresentação Power Point: Integração Programa Bolsa Família e PETI, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2006.
- Apresentação *Power Point*: O Trabalho Infantil no Brasil, Evidências Empíricas 2002 a 2005. CONAETI, Brasília, 2006.
- Apresentação *Power Point*: Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente. Relatório de Avanço Apresentado à CONAETI em 2006.
- Convenções 138 e 182 da Organização Internacional de Trabalho.
- Integração PETI – Programa Bolsa Família, disponível no endereço www.mds.gov.br, em Dezembro de 2006.
- Levantamento dos Beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2005.
- O Brasil sem Trabalho Infantil. Quando? Projeções de estimativas de erradicação do trabalho infantil com base em dados de 1992 a 2003. Organização Internacional do Trabalho, Brasília, 2005.
- Perfil das Famílias do Programa Bolsa Família no Cadastro Único: Brasil, Regiões e Unidades da Federação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2005.
- Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílios, PNAD, IBGE, Rio de Janeiro 2005.
- Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente, Ministério do Trabalho e Emprego, Brasília, 2004.

ANEXOS

ANEXO I

SÍNTESE DAS AÇÕES E DIRETRIZES DO PLANO

Ação	Prazo	Relevância	Situação	Observações	Avaliação
Dimensão 5.1: Análise, promoção de estudos e pesquisas, integração e sistematização de dados a respeito de todas as formas de trabalho infantil.					
5.1.1	Curto	IGP	SIN		
5.1.2	Curto	IGP	RTL		
5.1.3	Curto	EFC	SIN		
5.1.4	Curto	IGP	RTL	SIN para CONAETI, a partir de 2004 a área rural da região norte já estava na PNAD.	
5.1.5	Perm	IGP	RTL	SIN para CONAETI, o IBGE produziu o módulo para 2005.	
5.1.6	Curto	EFC	PAR		
5.1.7	Curto	EFC	ANR		
5.1.8	Médio	EFC	PAR		
Dimensão 5.2: Análise do arcabouço jurídico relativo a todas as formas de trabalho infantil e do adolescente.					
5.2.1	Longo	IDC	AEA		
5.2.2	Longo	IDC	AEA		
5.2.3	Curto	IGP	PAR		
Dimensão 5.3: Monitoramento, avaliação, controle social e fiscalização para a prevenção e erradicação do trabalho infantil					
5.3.1	Curto	IGP	AEA		
5.3.2	Curto	EFC	RTL		
5.3.3	Médio	IDC	RTL		
5.3.4	Médio	EFC	ISF		
5.3.5	Curto	IAM	ISF		
5.3.6	Perm	IDP	RTL		
5.3.7	Curto	IDP	ANR		
5.3.8	Perm	IDP	RTL		
5.3.9	Perm	IGP	AEA		
5.3.10	Perm	IDP	RTL		
5.3.11	Perm	IDP	SIN		
5.3.12	Curto	IDP	SIN		
5.3.13	Curto	IDC	ISF		
5.3.14	Perm	IGP	AEA		

Ação	Prazo	Relevância	Situação	Observações	Avaliação
5.3.15	Curto	EFC	RTL		
5.3.16	Curto	IGP	PAR		
Dimensão 5.4: Garantia de uma escola pública e de qualidade para todas as crianças e adolescentes					
5.4.1	Médio	IDC	ISF		
5.4.2	Médio	IGP	SIN		
5.4.3	Curto	EFC	RTL		
5.4.4		IDC	SIN	Sem prazo ou responsável.	
Dimensão 5.5: Implementação de ações integradas de saúde					
5.5.1	Curto	EFC	PAR		
5.5.2	Curto	IGP	AEA		
5.5.3	Curto	IDC	AEA		
5.5.4	Curto	EFC	ISF		
5.5.5	Médio	IGP	PAR		
5.5.6	Curto	IAM	RTL		
5.5.7	Médio	IDP	RTL		
5.5.8	Curto	IGP	ISF		
5.5.9	Médio	IDP	ANR		
5.5.10	Médio	IDP	RTL		
5.5.11	Médio	IDP	AEA		
5.5.12	Curto	IGP	ANR		
5.5.13	Curto	IAM	ANR		
Dimensão 5.6: Promoção de ações integradas na área de comunicação					
5.6.1	Perm	IDC	ISF		
5.6.2	Perm	IDC	RTL		
Dimensão 5.7: Promoção e fortalecimento da família na perspectiva de sua emancipação e inclusão social					
5.7.1	Longo	IDP	AEA		
5.7.2	Longo	IDP	AEA		
5.7.3	Longo	IDP	ANR		
5.7.4	Médio	IDP	SIN		
5.7.5	Perm	IDC	PAR		
5.7.6	Curto	IGP		Ação não analisada por falta de sentido.	
5.7.7	Curto	EFC	AEA		
5.7.8	Perm	EFC	ANR		
5.7.9	Perm	IGP	AEA		
5.7.10	Perm	IDC	AEA		
5.7.11	Perm	IAM	ANR		

Ação	Prazo	Relevância	Situação	Observações	Avaliação
5.7.12	Perm	IAM	ISF		Amarelo
5.7.13	Perm	IDC	ISF		
5.7.14	Perm	IDC	ISF		
5.7.15	Perm	IDP	PAR		Verde
5.7.16	Perm	IDC	ISF		Amarelo
5.7.17	Perm	IDC	SIN		

Dimensão 5.8: Garantia da consideração da equidade e da diversidade

5.8.1	Curto	EFC	SIN		
5.8.2	Curto	IGP	SIN		
5.8.3	Curto	IGP	SIN		

Dimensão 5.9: Enfrentamento das formas específicas de trabalho infantil

5.9.1	Curto	IGP	ISF		Vermelho
5.9.2	Perm	IGP	AEA		Verde
5.9.3	Curto	IDP	ANR		Vermelho
5.9.4	Curto	IGP	ANR		Vermelho
5.9.5	Perm	IGP	ANR		Vermelho
5.9.6	Curto	IGP	RTL		Verde
5.9.7	Perm	DIR	AEA		Verde
5.9.8	Perm	IGP	SIN		
5.9.9	Perm	EFC	PAR		Verde
5.9.10	Curto	IGP	RTL		Verde
5.9.11	Curto	IDC	PAR		Amarelo

Dimensão 5.10: Promoção da articulação institucional quadripartite

5.10.1	Médio	EFC	AEA		Verde
--------	-------	-----	-----	--	-------

Dimensão 5.11: Recursos humanos, materiais e financeiros

5.11.1	Médio	IDC	PAR		Amarelo
5.11.2	Perm	AM	ISF		
5.11.3	Perm	IAM	ISF		

CAPÍTULO 6 – AÇÕES DE GESTÃO OU DE DIRETRIZ

Diretriz 6.1 Análise do arcabouço jurídico relativo a todas as formas de trabalho infantil e do adolescente

6.1.1	Curto	IGP	ANR		Vermelho
6.1.2	Curto	IGP	PAR		Amarelo
6.1.3	Curto	IGP	AEA		Amarelo
6.1.4	Curto	DIR	ISF		Vermelho
6.1.5	Curto	IAM	ANR		Vermelho

CAPITULO 6 – AÇÕES DE GESTÃO OU DE DIRETRIZ

Diretriz 6.2 Monitoramento, avaliação, controle social e fiscalização para a prevenção e erradicação do trabalho infantil

6.2.1	Curto	IGP	ISF	
6.2.2	Curto	IGP	ISF	
6.2.3	Médio	DIR	RTL	
6.2.4	Médio	DIR	SIN	
6.2.5	Curto	IGP	AEA	
6.2.6	Curto	DIR	RTL	
6.2.7	Perm	IDC	ISF	

Diretriz 6.3: Garantia de uma escola pública e de qualidade para crianças e adolescentes

6.3.1	Médio	IAM	PAR	
6.3.2	Perm	IDP	SIN	
6.3.3	Médio	IDC	SIN	
6.3.4	Longo	EFC	SIN	
6.3.5	Médio	EFC	SIN	

Diretriz 6.4: Implementação de ações integradas de saúde

6.4.1	Curto	EFC	ANR	
6.4.2	Médio	IDC	PAR	

Diretriz 6.5: Promoção de ações integradas na área de comunicação

6.5.1	Curto	DIR	SIN	
6.5.2	Curto	IAM	PAR	
6.5.3	Curto	IGP	RTL	
6.5.4	Perm	IAM	SIN	

Diretriz 6.6: Promoção e fortalecimento da família sob a perspectiva de sua emancipação e inclusão social

6.6.1	Curto	IGP	AEA	
6.6.2	Curto	DIR	AEA	
6.6.3	Curto	IGP	AEA	
6.6.4	Curto	IGP	ANR	
6.6.5	Curto	IGP	ISF	
6.6.6	Perm	DIR	ANR	
6.6.7	Perm	EFC	ISF	
6.6.8	Perm	EFC	ANR	
6.6.9	Perm	IGP	SIN	
6.6.10	Perm	DIR	ANR	
6.6.11	Curto	DIR	ANR	

6.7.1	Curto IGP	ANR	
6.7.2	Curto IGP	PAR	
6.7.3	Curto EFC	RTL	
Diretriz 6.8: Enfrentamento das formas específicas de trabalho infantil			
6.8.1	Curto DIR	RTL	
6.8.2	Perm DIR	ANR	
Diretriz 6.9: Promoção da articulação institucional quadripartite			
6.9.1	Curto IGP	ANR	
6.9.2	Médio DIR	ANR	
6.9.3	Médio DIR	PAR	
6.9.4	Longo DIR	SIN	
6.9.5	Curto IGP	ANR	
6.9.6	Curto DIR	ISF	
Diretriz 6.10: Recursos humanos, materiais e financeiros			
6.10.1	Curto IGP	ANR	
6.10.2	Curto DIR	ANR	
6.10.3	Curto IDP	PAR	
6.10.4	Curto DIR	ANR	
6.10.5	Curto DIR	AEA	
6.10.6	Curto DIR	ANR	
6.10.7	Curto DIR	SIN	

TOTALIZANDO:

Avaliação	Quantidade	Participação
Vermelho	36	27%
Amarelo	38	29%
Verde	36	27%
Sem informação	23	17%
TOTAL	133	100%

Legendas Adotadas

PARA PRAZO:

Curto Prazo – Ações que deveriam estar concluídas em dezembro de 2004.

Médio Prazo – Ações que deveriam estar concluídas em dezembro de 2006.

Longo Prazo – Ações cuja realização e/ou conclusão estavam previstas para depois de 2007.

Permanente (Perm) – Atividades e/ou diretrizes a serem realizadas de modo continuado. **Para**

RELEVÂNCIA DA AÇÃO:

IDP – Ações que têm impacto direto sobre os problemas (trabalho infantil e proteção do trabalhador adolescente).

IDC – Ações que têm impacto direto sobre as causas dos problemas.

IGP – Ações que têm impacto sobre a gestão das políticas públicas.

IAM – Ações que aprimoram o ambiente para o enfrentamento do problema.

EFC – Ações de efeito complementar.

DIR – Diretrizes gerais para a atuação das organizações envolvidas no Plano.

PARA A SITUAÇÃO DA AÇÃO:

SIN – Os relatórios e fontes analisados não trazem informação sobre o andamento da ação.

ANR – Ação Não Realizada.

ISF – Ação cujas atividades realizadas são consideradas insuficientes para o resultado esperado.

PAR – Ação Parcialmente Realizada.

RTL – Ação Totalmente Realizada.

AEA – Ação em Andamento.

ANEXO II

Situação das Ações por Dimensão ou Diretriz

Dimensão	SIN	ANR	ISF	PAR	RTL	AEA	Total
5.1	4	1	0	2	1	0	8
5.2	0	0	0	1	2	0	3
5.3	2	1	3	1	6	3	16
5.4	2	0	1	0	1	0	4
5.5	0	3	2	2	3	3	13
5.6	0	0	1	0	1	0	2
5.7	2	3	4	2	0	5	17*
5.8	3	0	0	0	0	0	3
5.9	1	3	1	2	2	2	11
5.10	0	0	0	0	0	1	1
5.11	0	0	2	1	0	0	3
Total	14	11	14	11	16	13	79
%	18%	14%	18%	14%	20%	16%	100%
*.: uma das ações programadas não foi classificada.							
Diretriz	SIN	ANR	ISF	PAR	RTL	AEA	Total
6.1	0	2	2	1	0	1	5
6.2	1	0	0	0	2	1	7
6.3	4	0	0	1	0	0	5
6.4	0	1	1	1	0	0	2
6.5	2	0	0	1	1	0	4
6.6	1	5	5	0	0	3	11
6.7	0	1	0	1	1	0	3
6.8	0	1	0	0	1	0	2
6.9	1	3	1	1	0	0	6
6.10	1	4	0	1	0	1	7
Total	10	17	7	7	5	6	52
%	19%	32%	14%	14%	9%	12%	100%

Obs.: Em função de falta de informações em 2 ações, 131 das 133 ações listadas no plano puderam ser analisadas.

ANEXO III

Situação das Ações e Diretrizes, por Relevância, em função das Dimensões e das Diretrizes

Relevância da Ação	Classificação	Total	Avaliação			
Ações de Impacto Direto sobre o Problema (IDP)	Plano de Ação	16	9	0	4	3
	Diretriz	2	0	1	0	1
	Total	18	9	1	4	4
Ações de Impacto Direto sobre as causas do Problema (IDC)	Plano de Ação	17	6	8	1	2
	Diretriz	3	0	2	0	1
	Total	20	6	10	1	3
Ações de Impacto indireto, na Gestão da Política (IGP)	Plano de Ação	25	9	5	5	6
	Diretriz	17	1	8	7	1
	Total	42	10	13	12	7
Ações de Impacto indireto, na transformação do ambiente (IAM)	Plano de Ação	7	1	3	3	0
	Diretriz	4	0	2	1	1
	Total	11	1	5	4	1
Ações de Efeito Complementar (EFC)	Plano de Ação	15	5	5	3	2
	Diretriz	6	1	1	2	2
	Total	21	6	6	5	4
Diretrizes e Recomendações para as Políticas e Instituições Públicas (DIR)	Plano de Ação	1	1	0	0	0
	Diretriz	20	3	3	10	4
	Total	21	4	3	10	4
TOTAIS PARA O PLANO NACIONAL		133	36	38	36	23