

Relações entre o Programa de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e o Programa Bolsa Família

Relationship between the Eradication of Child Labor Program and the Bolsa Família Program

DOI: <https://dx.doi.org/10.26694/1517-6258.885>

Mirian Regina de Oliveira¹
Lucas Casonato²

Resumo: Este artigo discute as relações entre os dois maiores programas socioeconômicos brasileiros que têm servido no combate ao trabalho infantil: o Programa de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Programa Bolsa Família (PBF). Do ponto de vista econômico, a teoria do Capital Humano tem enfatizado a importância da instrução nas primeiras etapas educacionais, visto que ela serve de base ao próprio processo de aprendizagem futuro. No Brasil, o trabalho infantil tem raízes históricas, na própria formação de sua economia, mas a intensificação no seu combate, do ponto de vista econômico, só ocorreu com a transferência de renda, começando em 1996 com a criação do PETI. Essa luta foi aprimorada em 2001 com a criação do Bolsa Escola, em 2003 com o surgimento do PBF, e em 2005 pela integração entre PETI e o PBF. Neste contexto, o trabalho discute por meio de revisão bibliográfica o problema do trabalho infantil e as iniciativas brasileiras para combatê-lo com base nos pontos em comum identificados entre esses programas: a evolução institucional, os incentivos econômicos de curto prazo e as relações entre os dois maiores programas que uniram os benefícios de curto e longo prazo por meio da transferência de renda condicionada à presença escolar – PETI e PBF.

Palavras-chave: Trabalho infantil; PETI; PBF; Programas sociais; Transferência de renda condicionada.

Abstract: This article debates the relations existing between the two largest Brazilian socioeconomic programs that have served to combat child labor: Erradicação do Trabalho Infantil Program (PETI) and the Bolsa Família Program (PBF). From an economic point of view, the theory of Human Capital has emphasized the importance of instruction in the first educational stages since it serves as the basis for the future learning process itself. In Brazil, child labor has historical roots, in the formation of its economy, but the intensification of its struggle, from an economic point of view, only occurred with the transfer of income, starting in 1996 with the creation of PETI. This effort was improved in 2001 with the creation of Bolsa Escola, in 2003 with the emergence of the PBF, and 2005 through the integration between PETI and the PBF. In this context, the paper discusses, through a bibliographic review, the problem of child labor and Brazilian initiatives to combat it based on the common points identified among these programs: institutional evolution, short-term economic incentives, and the relationships between the two largest programs that have combined the short and long term benefits through income transfer conditioned to school presence – PETI and PBF.

Keywords: Child labor; PETI; PBF; Social programs; Conditional cash transfer.

Artigo recebido em 8/9/2020. Aceito em 15/5/2021.

¹ Graduada em Ciências Econômicas pela Faculdade de Educação Superior do Paraná (FESPPR). E-mail: m.oliveira0101@gmail.com; Orcid: <https://orcid.org/0000-002-2395-3205>

² Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) e da FESPPR. E-mail: casonato.economia@gmail.com; Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1280-3049>

Introdução

O trabalho infantil é um problema social que materializa diversas condições associadas às famílias envolvidas: situação de pobreza, falta de oportunidades, exploração das crianças, subversão da infância, *etc.* Para além desse ponto de vista social, o olhar econômico também reprovava o prejuízo causado pelo trabalho à educação infantil com base na teoria do Capital Humano, como mostra Ramos (2015): pelos efeitos diretos nos anos de estudo das crianças, pela diminuição da capacidade futura de aprendizagem, ou ainda por conta do ciclo vicioso de pobreza que pode estar continuando nessa geração ou impondo à próxima.

As vantagens atribuídas à educação e ao lazer na primeira infância são conquistas recentes na história, visto que há poucos séculos o trabalho de crianças tinha lugar comum na sociedade. No Brasil, não foi antes do século XX que essas preocupações entraram na agenda pública, visto que sua própria formação econômica até ali estivera alicerçada no sistema escravista (FURTADO, 1995).

Com o passar do tempo, a conscientização da sociedade criminalizou o trabalho infantil, admitindo-o como prejudicial ao desenvolvimento intelectual e social, promovendo toda uma reforma institucional por meio de leis que condenaram este tipo de labor e defenderam o direito de crianças e adolescentes. Segundo Mattoso (2002), foi a partir da Constituição de 1988 que o governo assumiu a postura de defender a infância, criando mecanismos jurídicos que permitissem as políticas públicas atuar com o propósito de erradicar o trabalho infantil.

Se as iniciativas institucionais só tomaram forma em período recente, os incentivos econômicos que entenderam a situação socioeconômica do trabalho infantil, o de complementar a renda das famílias para que mantenham as crianças afastadas do labor, estiveram ainda mais atrasados porque só surgiram em nível nacional há cerca de 30 anos. A primeira política pública neste sentido foi o Programa de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) do Governo Federal em 1996, com a proposta de, entre outras coisas, transferir renda aos seus beneficiários. Essa proposta alinhou a situação dos aflitos em busca do trabalho infantil com a necessidade de preservar-lhes uma renda mínima e apoio escolar. Na sequência, veio o Bolsa-Escola em 2001 e, logo em seguida, em 2003, o Programa Bolsa Família (PBF), que o abrangeu. Estes dois últimos também pautados no oferecimento de condições econômicas mínimas aos seus beneficiários, mas condicionadas à frequência escolar dos jovens.

A existência das mais diversas mazelas sociais não enfrentadas pela sociedade ou pelas políticas públicas permitem a inserção precoce de crianças e adolescentes no mercado de trabalho. Para além das consequências já destacadas, tal aproximação coloca esses jovens em situações de maior risco à exploração ou violência (MATTOSO, 2002). Por isso, a preocupação com o trabalho infantil acabou sendo integrada à luta contra a desigualdade socioeconômica por meio da integração entre o PETI e o PBF em 2005. Logo, é possível afirmar que a questão econômica, entre todas as causas do labor na infância, foi alçada à posição de prioridade pela política pública. Desta forma, a continuidade do trabalho infantil no cenário brasileiro pode ser associada a políticas públicas ineficazes no âmbito da educação e da distribuição de renda.

Com base nessas considerações, levanta-se o seguinte problema de pesquisa que norteia este artigo: qual a relação entre o PETI e o PBF como políticas públicas que atendem no combate ao trabalho infantil? Essa questão interessa porque esses programas surgiram em contextos diferentes e com objetivos distintos, mas acabaram integrados pelo ponto comum aos seus beneficiários, a pobreza.

Este artigo tem como objetivo discutir as relações entre o PETI e o PBF, os dois maiores programas socioeconômicos brasileiros que têm servido no combate ao infantil. Nota-se que as ações previstas pelos programas PETI e PBF procuram possibilitar o desenvolvimento socioeconômico das famílias beneficiadas, notadamente por afastá-las da linha de extrema pobreza. A esperança é que isto reduza os índices de trabalho precoce, uma vez que os jovens alcançados por meio de tais iniciativas sejam inseridos em ambiente escolar, no curto prazo, e integrem a força de trabalho no longo prazo com maior qualificação.

A pesquisa justifica-se como forma de ajudar na compreensão sobre as potencialidades das políticas socioeconômicas no combate ao trabalho infantil, visto que o problema persiste na sociedade brasileira. Segundo dados de 2015, embora os números do trabalho infantil no Brasil tenham caído pela metade nas duas últimas décadas, ainda há 2,4 milhões de criança sujeitas a essa situação e seus agravantes (IBGE, 2015).

O trabalho foi realizado por meio de revisão bibliográfica, buscando discutir a evolução do combate ao trabalho infantil no Brasil, da transformação institucional à adoção de políticas de transferência de renda condicionada. A partir disso são apontados e analisados os pontos em comum entre o PETI e o PBF, enquanto políticas mais recentes de manutenção dos jovens fora do ambiente de trabalho.

O restante do artigo está dividido da seguinte maneira: a segunda seção apresenta a problemática do trabalho infantil e as mudanças institucionais realizadas no país para combatê-la; na terceira seção é feita uma contextualização sobre políticas socioeconômicas, em especial com relação à dicotomia entre universalização e focalização, para apresentar os programas PETI e PBF; a quarta seção é dedicada à análise desses dois programas. Por fim, são apresentadas as considerações finais do artigo.

1. A questão do trabalho infantil e seu combate no Brasil

O trabalho infantil iniciou-se no Brasil no período de colonização, quando crianças indígenas e negras realizavam trabalhos nas fazendas ainda em idade muito tenra. Lopes (2015) destaca que as crianças escravas já eram precificadas conforme suas habilidades, como lavar, passar, pastorear, *etc.* Aos doze anos de idade as crianças escravas já eram consideradas adultas, e carregavam consigo a profissão por sobrenome.

No Brasil, o crescimento do trabalho infantil a partir do século XIX foi devido, em parte, a chegada dos efeitos da revolução industrial. Proprietários de fábricas instaladas no país, especialmente em São Paulo, constataram que crianças e adolescentes representavam mão de obra mais barata, de fácil adaptação e com baixo poder reivindicativo. A prática continuaria no século XX, instigada por fatores como o crescimento econômico, o aumento populacional, a acentuação da desigualdade de renda, dentre outros, empurrando as crianças ao trabalho (LOPES, 2015).

Se antes sua verificação era mais explícita, hoje muito se encontra travestida de auxílio ao lar, uma vez que a elas destinam-se trabalhos diversos como os de babás, empregadas domésticas, para além das situações facilmente identificadas como vendedoras ambulantes ou flanelinhas. Mas, fato é que problema do trabalho precoce persiste, uma vez que mais de dois milhões de crianças encontram-se nessa situação (IBGE, 2015).

1.1. Causas do trabalho infantil

Denomina-se trabalho infantil toda e qualquer forma de trabalho, remunerado ou não, exercido por crianças e adolescentes, abaixo da idade mínima permitida para o trabalho conforme a legislação de cada país, com a finalidade de sustento individual ou familiar (VIER, 2014). No Brasil a idade mínima para trabalhar é de dezesseis anos de idade, salvo no caso excepcional de menor aprendiz em que se permite o início laboral aos quatorze (FERRO; KASSOUF, 2005).

O trabalho infantil está diretamente relacionado à pobreza e má distribuição de renda ao longo dos anos, uma vez que crianças e adolescentes são inseridos no mercado de trabalho como fuga à miséria, visto que os provedores de seus lares mal ganham para alimentar a casa. Diante de tal realidade, tais jovens se submetem, espontaneamente ou não, aos mais diversos tipos de atividades laborais como forma de complemento de renda familiar. Estas ocupações são amplas, e vão desde os trabalhos domésticos, passando pela realização de tarefas permitidas por leis aos adultos, até a inserção em atividades criminosas (MATTOSO, 2002).

Nesta perspectiva de Basu e Tzannatos (2003, *apud* KASSOUF, 2015), a pobreza está entre os fatores determinantes do trabalho infantil. Os autores argumentam que crianças e adolescentes de famílias com renda mais alta, de classe média a alta, dificilmente serão inseridos no mercado de trabalho antes de atingir a maioridade. A diferenciação com relação aos pobres é a condição financeira, que pode lhes proporcionar certa comodidade e priorizar os estudos dos filhos.

A escolaridade dos pais é outro fator que explica o trabalho infantil, principalmente porque esses anos de estudo são correlacionados a maiores rendas, permitindo que a família possa independe das possíveis rendas geradas no trabalho infantil. Atua aí também a composição familiar, já que o maior número de filhos acaba diminuindo a renda *per capita* familiar, aumentando a probabilidade de os filhos mais velhos serem colocados para trabalhar. Também existem explicações que remetem ao senso comum quanto ao trabalho infantil, uma vez que, interpretado como ocupação formal, pressupõe proteção contra a influência de pessoas ligadas a atividades ilícitas. Da mesma forma, pais que tiveram ocupações na primeira infância tendem a enxergar com maior naturalidade a precoce inserção laboral de seus filhos (KASSOUF, 2015).

1.2. A evolução institucional brasileira no combate ao trabalho infantil

Embora o combate ao trabalho infantil tenha sido formalizado em períodos mais recentes, pode-se atribuir a preocupação com as crianças na legislação brasileira pelo menos desde a década de 1940 na instituição do Código Penal Brasileiro (CPB). O CPB foi instituído via Decreto-Lei nº 2.848 em 07 de dezembro de 1940, no período do Estado Novo, vigorando até os dias de hoje. Nele, foram tratados os direitos de menores no art. 136, em que o parágrafo 3º versa sobre sujeitar uma pessoa que esteja em sua autoridade ou guarda a trabalho inadequado ou excessivo, o que pode resultar em pena de dois meses a um ano de detenção, com a possibilidade de agravante caso o crime seja contra menor de 14 anos de idade (BRASIL, 1940).

Em 1943, quando da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), também foi abordada a questão do trabalho de menores, o que está compreendido entre os artigos 402 e 441, que consideram como menores os indivíduos entre 14 e 18 anos de idade. O artigo 403 determina pela ilegalidade da entrada de menores de 16 anos de idade em qualquer tipo de labor, salvo na condição de Jovem Aprendiz que pode ser iniciada aos 14 anos de idade. Esse caso especial é regulamentado nos artigos 428 e 432 da CLT, mostrando a particularidade no contrato de trabalho especial a que está sujeito: exige-se frequência escolar, carga horária máxima de trabalho e data prévia para o encerramento do contrato (BRASIL, 1943).

A Constituição Federal (CF) do Brasil, promulgada depois de mais de 40 anos dessas iniciativas, em 1988, estabeleceu em seu artigo 227 que família, sociedade e Estado são responsáveis pela proteção e garantia de direito das crianças e adolescentes. Em especial, deve-se “[...] colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (BRASIL, 1988, p. 84).

Embora tivesse suas bases lançadas ainda na Assembleia Constituinte de 1987, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) só foi promulgado em 1990, por meio da lei 8.069/90. O estatuto discorre a respeito de alguns tipos de trabalhos proibidos à menores de dezoito anos, como trabalho noturno, insalubre ou perigoso. O artigo 60 proíbe veementemente qualquer trabalho a menores de quatorze anos de idade (BRASIL, 1990).

A partir das décadas do período 1980-1990 a sociedade brasileira pareceu ter tomado ciência da gravidade do trabalho infantil. É a partir daí que se estabelece a necessidade de monitoramento e erradicação dessa prática (MENDONÇA, 2002). A finalidade destas leis não é apenas combater o trabalho infantil, mas garantir o reconhecimento da cidadania das crianças e dos adolescentes, tornando-os sujeitos de direitos. Neste aspecto, a evolução institucional do país mostra que o tema do trabalho infantil se tornou uma questão de direitos humanos.

Logo, a evolução institucional a partir da década de 1940 foi no sentido de dar cada vez maior proteção às crianças e adolescentes, coibindo o trabalho infantil e práticas que colocassem os jovens em risco. Uma vez materializadas sob a Constituição Federal de 1988, as instituições formais brasileiras já estavam em pleno acordo com as demandas institucionais internacionais, que vieram a formalizar o compromisso internacional do Brasil com o fim do trabalho infantil. Desde então, os mecanismos desenvolvidos para afastar crianças e adolescentes têm saído da área jurídica para observar os aspectos econômicos, considerando a condição de pobreza a principal causa do trabalho infantil.

1.2.1. A influência das convenções internacionais na transformação institucional

Um país que se torna membro da Organização Internacional do Trabalho (OIT), compromete-se com a prevenção e erradicação do trabalho infantil, escravidão, prostituição, trabalho forçado e todos os tipos de atividades ilícitas, que sejam prejudiciais a crianças e adolescentes.

O Brasil, por ser membro da OIT, ratificou algumas convenções que discorrem sobre trabalho infantil. Dentre está a Convenção nº 138, ratificada e aprovada no Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 139 em 1999, entrando em vigor apenas em 2002 por meio da Lei nº 4.134/02. Essa convenção estabelece que a idade mínima para ingressar no trabalho deve estar vinculada ao final da obrigação escolar, de forma geral aos 16 anos.

Já a Convenção nº 182 da OIT, ratificada em território nacional e entrando em vigor em 2000 por meio do Decreto-Lei nº 3.597/00, normatizou sobre a hierarquia entre as piores formas de trabalho infantil e as ações imediatas para sua extinção. Essa Convenção determinou que menores 18 anos não poderiam ter contato com atividades análogas à escravidão, prostituição, trabalho forçado, tarefas perigosas ou práticas ilícitas, dentre outras.

2. As políticas socioeconômicas de combate ao trabalho infantil no Brasil

Apesar das várias preocupações legais, na década de 1990 o Brasil estava entre os maiores empregadores de trabalho infantil. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a OIT atribuíram ao país uma taxa superior a 10% das ocorrências mundiais das piores formas de trabalho infantil, incluindo aí a prostituição e o tráfico de drogas (SOUZA, 2016). De acordo com Mattoso (2002), tal perspectiva fez com que o Brasil fosse o único país da América Latina a participar do Programa Internacional para a Erradicação do Trabalho Infantil (IPEC).

Adicionalmente, em razão dos índices de pobreza, evasão escolar e trabalho infantil, bem como da alta correlação entre eles, o Estado brasileiro intensificou a discussão sobre políticas sociais para contornar o problema. A ideia centrou-se na distribuição de renda como forma de reduzir a desigualdade social e quebrar o ciclo de pobreza das famílias. Neste período, houve uma mudança na postura estatal, da passiva para a ativa no combate ao trabalho infantil (MARCELINO, 2019).

Porém, essa atuação mais ativa no combate ao trabalho infantil e/ou às desigualdades de renda passaram por uma mudança na agenda das políticas públicas. Esteve em discussão a superação daquelas políticas universais, condizentes com os objetivos da Constituição de 1988 como saúde e educação para todos, para a realização de políticas focalizadas pautadas no direcionamento e eficiência do gasto público.

Segundo Marcelino (2019), a política universalizada é aquela direcionada a todos os indivíduos, sem nenhuma discriminação ou critério para tornar alguém elegível ao benefício. Serve de exemplo o Sistema Único de Saúde (SUS), cujo acesso é universal, embora não seja voltado ao combate de problemas sociais específicos, como no caso do trabalho infantil e da desigualdade socioeconômica. A política focalizada se diferencia desta, de acordo com Casonato (2014), pelo processo de restrição dos candidatos elegíveis a partir de determinados critérios. O PBF é uma forma de focalização dos gastos públicos porque direciona os recursos transferidos a pessoas que enquadrem nas condições necessárias para o recebimento das bolsas.

O combate à desigualdade, dentre outros tópicos abordados pelas políticas sociais, vem da compreensão de que algumas questões merecem a interferência direta do Estado, o que enseja o surgimento dessas iniciativas por parte do poder público. Entretanto, associado a isto está a compreensão de que tais metas não são alcançáveis somente por meio de uma estrutura básica oferecida para toda a sociedade, as ações universais. Para tanto, faz-se necessário um direcionamento dos esforços públicos, o que se manifesta no uso de políticas focalizadas.

Nas últimas décadas, o Governo Federal tem apostado nas políticas focalizadas como apoio para solucionar os problemas socioeconômicos. Principalmente porque, a baixo custo, é possível transferir renda diretamente às famílias, o que resolve um problema de curto prazo, a condição de baixa renda. Da mesma forma, a possibilidade de exigir contrapartidas permite, além da justificção social desses gastos, direcionar os beneficiados aos serviços públicos universais para viabilizar as transformações socioeconômicas de longo prazo via educação.

2.1. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)

De acordo com Raupp (2007), a criação do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI) em 1994, com o apoio da OIT e da UNICEF, foi de extrema importância no combate ao trabalho precoce. Principalmente porque essa iniciativa levou à criação do Programa de Erradicação e Prevenção ao Trabalho Infantil dois anos depois, em 1996, tornando-se, à época, o principal programa de combate ao trabalho infantil. Segundo

Alberto *et al.* (2016), o PETI foi iniciado nas carvoarias de Mato Grosso do Sul e posteriormente foi expandido para todo o território nacional, com a proposta de retirar de atividades laborais as crianças e adolescentes de até 15 anos e direcioná-las às escolas.

Em 2011, o PETI passou a integrar a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), conjunto de programas assistenciais voltados para as camadas menos favorecidas da sociedade, passando a ter orçamento e benefícios como prerrogativas de lei. De acordo com a LOAS, o PETI é baseado no tripé: “[...] transferência de renda, trabalho social com o núcleo familiar e atividades socioeducativas” (BRASIL, 2015).

Os pré-requisitos para uma família ser elegível ao PETI são: 1) ter renda mensal superior a R\$170,00 *per capita*; 2) possuir filho com idade inferior a 16 anos de idade e em condição de trabalho infantil; 3) estar inscrita no Cadastro Único do Governo Federal. Em contrapartida, como condição para o recebimento do benefício é exigido das famílias que as crianças e adolescentes devem abandonar o labor e manter 85% de frequência escolar. Os valores do benefício concedido dependem do tamanho populacional em que ele é conferido. Para municípios com até 250 mil habitantes, a bolsa é de R\$ 25,00 por jovem inscrito no programa, e em cidades que ultrapassam esse limite populacional o valor sobe para R\$ 40,00 (BRASIL, 2019). De acordo com Raupp (2007), uma criança ou adolescente é desligado do programa por três motivos: (i) ter completado 16 anos de idade; (ii) mudar de município; (iii) descumprir alguma das exigências pré-estabelecidas pelo programa.

2.2. O Programa Bolsa Família (PBF)

O programa Bolsa Família foi criado por meio da Lei 10.836/2004, com o objetivo de atender a duas finalidades básicas: “enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é o de combater a miséria e a exclusão social; promover a emancipação das famílias mais pobres” (MARQUES; MENDES, 2005, *apud* MARCELINO, 2019, p. 19).

O PBF resultou da unificação de programas de transferência de renda já existentes do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. De acordo com Casonato (2014), a centralização dessas iniciativas em um único programa buscou tornar os gastos sociais mais eficientes. Para Licio *et al.* (2009, *apud* CASONATO, 2014, p. 30) o PBF se tornou o “[...] carro-chefe das políticas sociais”.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o PBF é um programa de transferência direta de renda condicionada que visa às famílias extremamente pobres (com renda *per capita* mensal de até R\$ 89,00) e pobres (com renda *per capita* mensal entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00). Para participar do programa, além do cadastro e atendimento ao critério da renda, é necessário o atendimento de algumas condições: i) estar em dia com a carteira de vacinação em crianças até 7 anos de idade; ii) frequência escolar superior a 85% em crianças de 6 a 15 anos, e 75% de frequência escolar para adolescentes de 16 a 17 anos; iii) acompanhamento da saúde de mulheres na faixa de 14 a 44 anos; iv) participar de atividades educativas, como palestras sobre aleitamento materno, alimentação saudável entre outras (BRASIL, 2019).

O valor da bolsa que cada família recebe varia de acordo com o tipo de benefício em que ela se encaixa: 1) Benefício Básico: importância de R\$89,00 para famílias extremamente pobres, podendo ser complementado com outro benefício do PBF; 2) Benefício Variável: de 0 a 15 anos no valor de R\$41,00 por criança e/ou adolescente com até 15 anos; 3) Benefício Variável à Gestante: quantia de R\$ 41,00 por gestante na família até a conclusão da gravidez; 4) Benefício Variável Nutriz: importância de R\$41,00 por recém nascidos de até 6 meses de idade; 5) Benefício Variável Jovem: valor de R\$48,00 pago por adolescentes entre 16 e 17 anos de idade (BRASIL, 2019).

Na leitura de Raupp (2007), no tocante à educação, as condições de manutenção escolar para o recebimento da renda visam a diminuir os índices de evasão e repetência escolar entre as famílias de baixa renda. Isso é feito aproximando-as do sistema educacional, por meio da obrigatoriedade de um percentual mínimo de frequência.

3. As relações entre o PETI e o PBF

Embora os programas PETI e PBF tenham objetivos distintos, o primeiro compartilha a totalidade de seu público-alvo com o segundo, e ambos como políticas socioeconômicas têm, sob o ponto de vista econômico, agido no combate ao trabalho infantil. Isso ocorre, em primeiro lugar, pelo oferecimento de uma renda básica de curto prazo, que permite algum subsídio das famílias para independerem do labor das crianças e adolescentes. Em segundo lugar, há uma lógica de longo prazo que lhes é inerente, visto que a manutenção escolar desses jovens busca garantir a eles maiores salários no futuro, via mais anos de escolaridade. Se for possível extrapolar esses resultados entre gerações, espera-se a quebra do atual ciclo vicioso da pobreza em que tais beneficiados se encontram: baixa renda – trabalho infantil – pouca escolaridade – baixa renda no futuro.

Assim, uma análise dos dois programas permite elencar os três principais pontos de contato entre eles: (1) famílias elegíveis; (2) transferência de renda; (3) manutenção escolar das crianças e adolescentes. Sobre (1) (o perfil dos beneficiários), é possível atestar que “[...] se encontram em situações de vulnerabilidades sociais, vivendo em extrema pobreza, tendo como forma de minimizar sua situação a Transferência de Renda que os programas oferecem” (RAUPP, 2007, p. 50).

Com relação a (2) (renda que é repassada para as famílias), percebe-se que os dois programas se preocupam de imediato com a redução da situação de vulnerabilidade. Esta iniciativa, além de contribuir com resultados diretos por meio da diminuição da fome, também colabora indiretamente ao permitir o desenvolvimento humano necessário para aumentar a qualidade do processo de aprendizagem.

Por fim, (3) (os condicionantes para a manutenção da transferência de renda) contribuem para a redução da evasão escolar e aumento do desempenho escolar. Estes, além de competirem com o tempo que seria disponibilizado para o trabalho, ainda colaboram pela lógica temporal de viabilizarem a interrupção do ciclo de pobreza. Neste sentido, tais regras estão engajadas no combate ao trabalho infantil por possibilitar aos indivíduos saírem da situação de miséria a longo prazo, tendo a oportunidade de vislumbrar um futuro com mais dignidade através da educação (RAUPP, 2007).

A análise das condicionalidades ainda revela pequenas diferenças entre os critérios usados pelos dois programas com relação à frequência escolar. O PETI, direcionado para jovens de até 16 anos, exige 85% de permanência na escola, ao passo que o PBF divide os beneficiados entre os até 15 anos, com a mesma exigência de 85%, os de 16 e 17 anos de quem são cobrados 75% de frequência escolar. Isso revela uma tolerância maior do PBF com relação a presença na escola para os jovens de 16 anos, 10 p.p. menor que no caso do PETI. Uma explicação, neste sentido, pode ocorrer por aquilo que lembram Cacciamali *et al.* (2010), pela possibilidade legal de que maiores de 16 anos possam participar do mercado de trabalho.

3.1. A integração entre o PETI e o PBF

Os programas PETI e PBF foram integrados em 2005. Isso ocorreu sob a justificativa de racionalização dos recursos, sejam eles concedidos aos beneficiados, sejam eles usados na gestão dos programas sociais. Parte desse processo foi decorrente de os programas apresentarem em comum, principalmente, o objetivo direto (PETI) ou indireto (PBF) de combater o trabalho infantil (RUA, 2007).

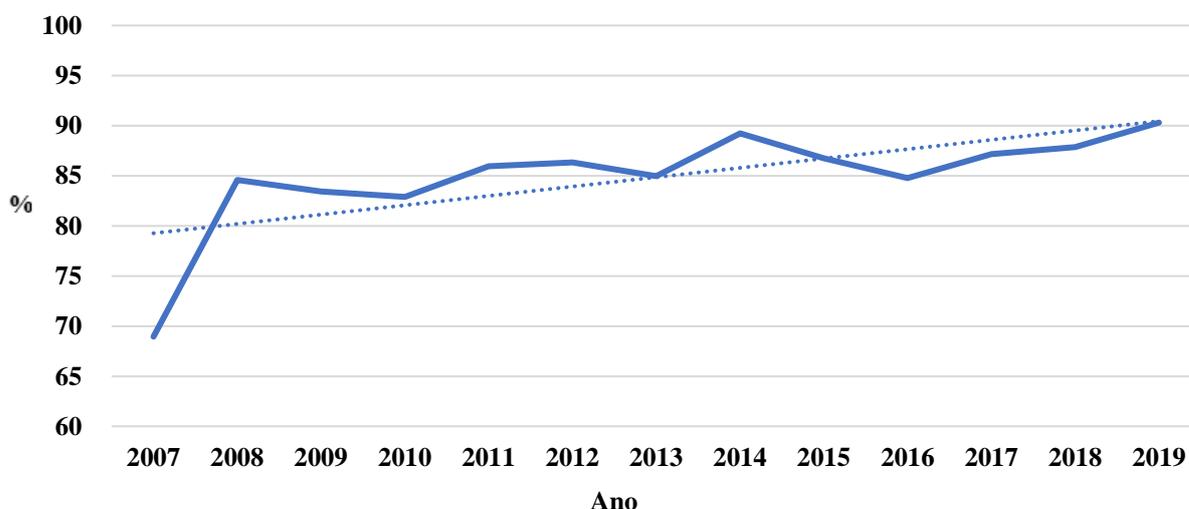
Como subsídio desse objetivo de evitar o labor na infância e juventude está, via PBF, o direcionamento de maiores recursos às crianças e jovens nas famílias por meio das bolsas variáveis que são concedidas de acordo com a composição familiar.

Para o Governo Federal, o acúmulo de capital humano por meio do PBF/PETI pela permanência de crianças e adolescentes nas escolas (que é uma prerrogativa para se manter beneficiário) a médio e longo prazo tende a surtir o efeito de redução da pobreza, da desigualdade social e, conseqüentemente, do trabalho infantil. Portanto, a “[...] educação em ambos os programas é uma forma de universalizar a mesma, enquanto estratégia de combate à desigualdade” (RAUPP, 2007, p. 51).

3.2. Impactos socioeconômicos dos programas integrados

A frequência escolar é o principal ponto que unificou os programas PETI e PBF. Ela é acompanhada anualmente pelo Ministério da Educação (MEC) desde 2007, ou seja, dois anos após a integração das duas políticas socioeconômicas. A série histórica da frequência escolar dos beneficiados pelo PBF/PETI é apresentada no gráfico 1, mostrando que, embora tenha havido aumento da presença escolar ao longo do tempo, há períodos em que sua queda é notável, como em 2010, 2013 e 2016. Isso pode ter ocorrido pelo baixo desempenho econômico do país nesse período – o que pode induzir os jovens ao trabalho.

Gráfico 1 – Acompanhamento de frequência escolar de beneficiários do programa PBF/PETI, relativo aos anos de 2007-2019



Fonte: elaboração própria a partir de dados do MEC (2019).

Segundo dados do MEC, a pior frequência escolar dos beneficiários dos programas PBF/PETI após sua integração ocorreu no primeiro ano do monitoramento, em 2007, enquanto o melhor resultado foi verificado em 2019. Dados do Censo Escolar de 2019 da Educação Básica apontam que estudantes beneficiários do programa têm apresentado menor taxa de evasão escolar e maior índice de aprovação. Essas evidências revelam que a taxa média de abandono no país é de 10,8%, enquanto para os beneficiários do PBF/PETI essa taxa é de 6,9%. Sobre a aprovação, a média nacional é de 76,8%, enquanto a dos beneficiados pelos programas integrados é de 79,9% (BRASIL, 2019).

Não há consenso na literatura com relação à pertinência da frequência escolar enquanto condicionalidade para manutenção dos benefícios pelos programas socioeconômicos. Monnerat *et al.* (2007) argumentam que, embora esse possa ser um fator determinante para a erradicação do trabalho infantil, pode estar infringindo o direito à cidadania, visto que aparece como uma obrigação. Na percepção de Gabriel *et al.* (2012), o controle da frequência escolar tem papel importante no incentivo e permanência das crianças e adolescentes em sala de aula, corroborando para a redução da evasão escolar e, assim, evitar o retorno ao trabalho infantil.

Kern *et al.* (2017) constatam que os programas têm influência direta nas matrículas escolares de estudantes de 5 a 16 anos em situação de risco. O estudo aponta que nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país há maior impacto do programa nas matrículas escolares, especialmente nas áreas rurais, ou seja, maior número de matrículas de crianças advindas de situações considerada de risco e/ou trabalho infantil. Na perspectiva de Weissheimer (2018), os indicadores educacionais de evasão escolar e taxa de aprovação nos níveis Fundamental e Médio, entre beneficiados e média nacional, revelam um impacto positivo dos programas PBF/PETI na educação. Desta forma, os programas estariam revelando um bom desempenho no quesito manter a criança estudando e longe do trabalho infantil.

Considerações finais

Nota-se que a legislação brasileira – aqui representada pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, pela Consolidação das Leis do Trabalho, pelo Código Penal Brasileiro e demais diretrizes em consonância com a Organização Internacional do Trabalho – tem por objetivo defender os direitos de crianças e adolescentes, protegendo-as de toda e qualquer forma de trabalho infantil. Sendo assim, a evolução institucional do país foi no sentido de erradicar esta prática no país.

No entanto, foi visto que o combate ao trabalho dos jovens foi intensificado pela criação do PETI, cuja lógica de distribuir renda revela o aspecto econômico do problema do labor na infância. Isso revelou a importância das políticas públicas voltadas ao combate à desigualdade social e ao trabalho infantil. Em âmbito nacional, o PBF se somou a esse esforço, tornando-se, junto ao PETI, ferramenta essencial do Governo Federal nessa luta.

Embora o combate ao trabalho infantil não fosse o objetivo principal do PBF, é possível verificar que, por meio de suas condicionalidades, esta preocupação está subjacente em sua agenda ao exigir frequência escolar de crianças e adolescentes. Essa questão, relativa ao público-alvo e somada à busca econômica por amenizar as condições de pobreza via transferência de renda, foi o que permitiu a integração entre PETI e PBF. Foi apontado que tais convergências antecederam a iniciativa de integrá-los. Por meio deles, os programas contribuem para a redução na evasão escolar, ajudam a aumentar o número de matrículas e melhoram os índices de aprovação.

Embora haja um esforço por parte do Governo Federal, o trabalho infantil ainda é uma realidade a ser erradicada no país. A conclusão que se pode defender com base na análise da luta brasileira contra o trabalho infantil é que as exigências institucionais sozinhas podem não ser suficientes para coibir determinados comportamentos na sociedade. O uso de políticas socioeconômicas, como o PETI e o PBF, direcionadas à raiz do problema, no que diz respeito ao aspecto econômico, pode ser necessário para induzir a uma mudança de comportamento. Com isso, fica alimentada a esperança para o longo prazo que é subjacente a esses programas, de que os níveis educacionais hoje ajudem essas famílias a romper o ciclo intergeracional de pobreza em que possivelmente se encontram.

Porém, por mais méritos que tenham tido esses programas, o trabalho infantil persiste, o que denota a necessidade de que eles sejam acrescidos de novas iniciativas, como um conjunto de ações complementares voltadas à erradicação desse mal socioeconômico.

Referências

ALBERTO, M. F. P.; PESSOA, M. C. B.; COSTA, R. R.; BELÉM, K. K. G.; SILVA, L. G. S. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil: Concepções de Educandos e Famílias. **Psicol. cienc. prof.**, v. 36, n. 2, p. 458-470, 2016.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. **Programas Sociais, 2019**. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/peti/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 15 de junho de 2021.

BRASIL. **Código Penal**. Decreto-Lei 2.848 de 7 de dezembro de 1940. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 31 de dezembro de 1941.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição [da] República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília. 1988. 47 p. Disponível em: http://www.senado.gov.br/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf. Acesso em: 15 de junho de 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.134/02**. Convenção 138 da OIT. Sobre Idade Mínima para Admissão ao Emprego. 1976. Disponível em: http://www.oit.org.br/sites/all/ipecc/download/conv_138.pdf. Acesso em: 15 de junho de 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.597/00**. Convenção nº 182 da OIT. Sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação Imediata para sua Eliminação. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3597.htm. Acesso em: 15 de junho de 2021.

BRASIL. **Lei 8.069/90**. Institui o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm#:~:targetText=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Estatuto%20da,Adolescente%20e%20d%C3%A1%20outras. Acesso em: 15 de junho de 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.836/04**. Cria o Programa Bolsa Família. Brasília, DF. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em: 15 de junho de 2021.

CASONATO, L. **O Programa Bolsa Família: contexto, propostas e seus resultados sobre a educação nos municípios brasileiros entre 2010 e 2012**. 2014. Dissertação de Mestrado. 137f. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) – Araraquara/SP.

CACCIAMALI, M. C., TATEI, F., BATISTA, N. F. Impactos do programa Bolsa Família federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 14, n. 2, p. 269-301, 2016.

FERRO, A. R.; KASSOUF, A. L. Efeitos do aumento da idade mínima legal no trabalho dos brasileiros de 14 e 15 anos. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, v. 43, n. 2, p. 307-329, 2005.

FURTADO, C. [1959] **Formação Econômica do Brasil**. 15ª ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1995.

GABRIEL, E. M.; MACHADO, C. D. M.; OLIVEIRA, R. L. **Focalização de Políticas Públicas: O Programa Bolsa Família como política pública focalizada para superação da desigualdade e exclusão**. 2012. Disponível em: <https://ipcig.org/publication/mds/39M.pdf>. Acesso em: 15 de junho de 2021.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD). **Síntese de Indicadores, 2015**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>. Acesso em: 15 de junho de 2021.

KASSOUF, A. L. Evolução do trabalho infantil no Brasil. **Sinais sociais**, v. 9, n. 7, p. 9-45, 2015.

KERN A. P.; VIEIRA, M. T.; FREGUGLIA, R. S. Impactos do programa bolsa família na educação das crianças. **In:** 45º Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 2017, Natal – RN. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2017/submissao/files_I/i12-00e6a236f55d70ceed173a082b0e15a9.pdf. Acesso em: 15 de junho de 2021.

LOPES, C. R. **O Trabalho Infantil e as Estratégias de Saúde da Família:** A atuação dos enfermeiros em Santa Cruz do Sul. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade de Santa Cruz do Sul – Santa Cruz do Sul/RS.

MARCELINO, V. V. **Princípios Gerais das Políticas Públicas.** 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/71599/principios-gerais-das-politicas-publicas>. Acesso em: 15 de junho de 2021.

MATTOSO, K. Q. O filho da escrava. **In:** DEL PRIORE, Mary (Org.). História das Crianças no Brasil. São Paulo: Contexto, 2002.

MENDONÇA, M. H. M. O desafio da política de atendimento à infância e à adolescência na construção de políticas públicas equitativas. **Cad. Saúde Pública**, v. 18, supl. p. 113-120, 2002.

MONNERAT, G. L.; SENNA, M. C. M.; SCHOTTZ, V.; MAGALHÃES, R.; BURLANDY, L. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1453-1462, 2007.

RAMOS, C. A. **Introdução à Economia da Educação.** Alta Books Editora, 2015.

RAUPP, G. C. **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Programa Bolsa Família (PBF) de Florianópolis:** uma análise da unificação dos benefícios. 2007. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal de Santa Catarina – Florianópolis/SC.

RUA, M. G. Avaliação da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ao Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 4, p. 417-450, 2007.

SOUZA, I. F. **A exploração do trabalho de crianças na Revolução Industrial e no Brasil.** Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 3, nº 197. Disponível em <https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-da-infancia-e-juventude/1531/a-exploracao-trabalho-criancas-revolucao-industrial-brasil>. Acesso em: 4 de janeiro 2021.

VIER, V. M. S. Trabalho Infantil no Brasil: Pontos Práticos para Erradicação. **Caderno Pedagógico**, v. 11, n. 2, p. 150-161, 2014.

WEISSHEIMER, M. A. **O impacto do Bolsa Família/PETI na educação brasileira.** Carta Maior, 23 de Nov. 2018. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16596. Acesso em: 15 de junho de 2021.