



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – BACHARELADO COM HABILITAÇÃO EM
POLÍTICAS PÚBLICAS

GABRIELA ALVES DOS SANTOS ROCHA

FEDERALISMO E POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS:
OS EFEITOS DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (PETI)

Goiânia

2019



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – BACHARELADO COM HABILITAÇÃO EM
POLÍTICAS PÚBLICAS

GABRIELA ALVES DOS SANTOS ROCHA

FEDERALISMO E POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS:

OS EFEITOS DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (PETI)

Monografia apresentada como
pré-requisito para a aprovação na
disciplina Trabalho Final de Curso
2, da Faculdade de Ciências Sociais.

Orientador: GABRIEL BENTO
MADEIRA

Goiânia

2019

GABRIELA ALVES DOS SANTOS ROCHA

FEDERALISMO E POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS: OS EFEITOS DO PROGRAMA DE
ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

Monografia apresentada à banca examinadora como requisito para a aprovação na disciplina Trabalho Final de Curso 2 do curso de Bacharelado em Ciências Sociais com habilitação em Políticas Públicas, da Faculdade de Ciências Sociais, da Universidade Federal de Goiás (UFG). Banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Gabriel Bento Madeira
Orientador

Vicente Giaccaglini Ferraro Jr.
Examinador

Ana Karine Pereira
Examinadora

Goiânia, _____ de dezembro de 2019.

Agradecimentos

Agradeço à todas as pessoas que estiveram comigo durante essa jornada, não cheguei até aqui sozinha.

Aos meus pais, Luciene Alves dos Santos Rocha e Marco Túlio Felizardo da Rocha, pelo incentivo e dedicação durante todos os momentos da minha vida.

Ao professor e orientador, Gabriel Bento Madeira, pela atenção, convivência agradável, pelo apoio em todo o desenvolvimento do projeto e por confiar no meu trabalho.

À todos os meus amigos e colegas de turma, em especial, Rogério de Paula Vieira Marques Júnior, pelo apoio nas horas de incertezas, pela amizade e o carinho.

Aos integrantes do grupo de estudos “Sem Nome”, Júlia Viana, Isabela Wender, Marianna Benjamin, Denise Clara, Maria Barretos, Vittor Andrade e Gabriel Madeira, pelos conhecimentos compartilhados neste último semestre.

Ao corpo de docentes da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás, aos quais tive o prazer em conhecer, pelo conhecimento e experiências compartilhadas.

Ao Vicente Giaccaglini Ferraro Jr. e à Ana Karine Pereira por aceitar fazer parte da banca de defesa da monografia como examinadores. Seus comentários foram valiosos para o produto final deste trabalho.

Resumo

Neste estudo, realizamos uma investigação sobre os padrões de conflitos redistributivos e os desequilíbrios gerados entre regiões, utilizando como objeto de estudo uma política social de transferência de renda direta feita para indivíduos, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). O objetivo foi analisar as parcelas de repasses realizadas pela União para os municípios, verificando se existe distorção no efeito redistributivo do programa. Trata-se de uma pesquisa quantitativa, no qual construímos um banco de dados, com base em informações obtidas no Portal da Transparência da Controladoria Geral da União, referentes às parcelas de repasses realizadas pela União, mês a mês, para as famílias beneficiadas. Com base nos resultados, podemos dizer que existe diferença entre a alocação de recursos e a magnitude do trabalho infantil. Conclui-se que, mesmo políticas reguladas e com seus recursos redistribuídos pela União não garante a uniformidade de resultados entre regiões, uma vez que, a desigualdade regional é persistente mesmo com a adoção de mecanismos institucionais para tentar reduzi-la.

Palavras-chave: Federalismo; Redistribuição de Renda; Desigualdade Regional; PETI.

Lista de Figuras

Figura 1 – Quantidade de crianças ocupadas por região em 2015.....	33
Figura 2 – Quantidade de beneficiários do programa entre 2013 - 2019.....	34
Figura 3 – Quantidade de Repasses por Região entre 2013 - 2018.....	35
Figura 4 – Média de Repasses por Região entre 2013 - 2018.....	36

Sumário

Introdução	8
Capítulo 1 – Desenho institucional do Federalismo no Brasil	12
1.1 – Redistribuição de Renda e Desigualdade Regional	17
1.2 – Antecedentes e Atualidades do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	26
Capítulo 2 – Dados e Resultados	32
Considerações Finais	37
Próximos Passos	38
Referências Bibliográficas	40
Anexos	44

Introdução

Das instituições políticas brasileiras, a divisão territorial é uma constante desde a independência, seja em províncias no Império ou em estados com o advento da República. Se o federalismo é uma constante, é somente nas cartas constitucionais de 1946 e 1988 que há explicitamente a função de se utilizar da instituição para corrigir desigualdades regionais. Contudo, o constitucionalismo não pôde trazer soluções para um dos principais problemas do sistema federalista que é referente às desigualdades econômicas gerada entre regiões.

Embora autores sugiram que o aumento médio da renda tenham diminuído os níveis de desigualdade entre regiões (Soares *et al.*, 2015), estudos recentes mostram que o alcance a esses recursos permanece desigualmente distribuído entre as regiões brasileiras, como demonstrado por Araújo e Flores (2016), uma política social em que a arrecadação e o gasto são centralizados, não se traduz imediatamente em redistribuição de recursos entre territórios.

Para esta pesquisa compreendemos o fenômeno da desigualdade territorial conforme definido por Araújo e Flores (2016), como a capacidade desigual de regiões em dada composição política fornecerem recursos de sustento aos seus cidadãos. Decorreu-se então teorizar sobre as implicações do agravamento de desigualdades regionais utilizando como referência o nível de centralização das políticas, nos baseando no estudo de Marta Arretche (2010) sobre federalismo e igualdade territorial, e suas implicações sobre a redistribuição de recursos entre territórios tomando, para isso, o caso específico de uma política pública de redistribuição, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

O trabalho infantil representa uma séria violação dos direitos humanos e dos direitos essenciais ao trabalho sendo caracterizado como oposição ao trabalho decente. O trabalho infantil além de ilegal impede crianças e adolescentes de experienciar sua infância de forma natural e dificulta o acesso à escola e o acompanhamento dos estudos. Ademais, atrapalha o desenvolvimento saudável de suas capacidades e habilidades. Essa forma de trabalho é resultado da pobreza e das poucas oportunidades para ampliar suas capacidades. Ele afeta no

nível de desenvolvimento das nações, e frequentemente, os leva ao trabalho forçado na vida adulta.

O programa contribuiu para o início da tentativa de erradicação do trabalho infantil no Brasil, ele conseguiu conduzir a retirada de milhares de crianças e adolescentes das ruas e de atividades penosas e degradantes, permitindo sua permanência na escola e melhoria em suas condições de subsistência. Porém, o programa caminha de forma lenta, enquanto o número de crianças e adolescentes ocupadas cresce de forma rápida no país.

Inaiá Carvalho (2008) aponta que no segundo semestre de 1996, o FNPETI iniciou um conjunto de ações integradas, que elaborou a implementação do PETI, guiado para o combate às chamadas piores formas de trabalho, ou seja, aquelas que são tomadas como perigosas, penosas, insalubres ou degradantes. A intenção de erradicar remete a uma tentativa de retirar crianças e adolescentes do contexto de trabalho inadequado, com ações voltadas a jornada ampliada e o incentivo financeiro para o amparo da criança na escola.

De acordo com estimativas recentes da Organização Internacional do Trabalho (2017), entre 2012 e 2016, 152 milhões de crianças com idade entre 5 e 17 anos eram vítimas de trabalho infantil no mundo, sendo 88 milhões de meninos e 64 milhões de meninas. A maior parte dessas crianças, cerca de 73 milhões realizavam formas perigosas de trabalho, da qual 19 milhões delas eram menores de 12 anos.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2015), revela que entre 1992 e 2015, 5,7 milhões de crianças e adolescentes deixaram de trabalhar no Brasil, o que indica uma redução de 68%. Apesar disso, existem cerca de 2,7 milhões de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, sendo elas/eles 59% meninos e 41% meninas. Há concentração de 83,7% no trabalho infantil na faixa de idade entre 14 e 17 anos. Entre 2014 e 2015 houve aumento de 12,3% no trabalho infantil de crianças com idade entre 5 a 9 anos, passando de 70 mil para 79 mil (OIT, 2016).

A maior parte da população ocupada com idades entre 5 e 17 anos se concentra nas regiões Nordeste com 852 mil e Sudeste com 854 mil, e são seguidas pelas regiões Sul com 432 mil, Norte com 311 mil e Centro-Oeste com 223 mil. A pesquisa revela ainda que todas

as regiões apresentam maior ocorrência de trabalho infantil em atividades que não estão relacionadas a atividades agrícolas, com exceção da região Norte (OIT, 2016).

Por essas motivações, compreender de que maneira a redistribuição do recurso do PETI acontece é essencial para contribuir com o debate sobre o tema. A análise que realizaremos neste estudo traz informações relevantes que podem ser utilizadas para resolver problemas correntes do PETI e de outros programas de caráter redistributivo. Para tanto, construímos um banco de dados quantitativo, com base nos dados obtidos no Portal da Transparência da Controladoria Geral da União, referentes às parcelas de repasses realizadas pela União, por mês, para as famílias beneficiadas.

A literatura afirma que políticas centralizadas são mais apropriadas para diminuir desigualdades entre regiões do que políticas descentralizadas. Ademais, aponta que transferências interpessoais são mais adequadas para alcançar grupos populacionais vulneráveis do que transferências orçamentárias, muitas vezes sujeitas a práticas clientelistas e discricionabilidade de elites locais. A fim de testar essas premissas, proponho a seguinte pergunta de pesquisa: quais efeitos uma política social centralizada de transferências interpessoais como o PETI exerce sobre a distribuição de recursos entre regiões?

O objetivo geral da pesquisa é verificar se os recursos do PETI foram distribuídos de maneira equitativa ao longo do território nacional, levando em conta as regiões com maior incidência de trabalho infantil. Dentre nossos objetivos específicos, podemos identificar como fatores externos contribuem para a redistribuição de forma desigual para as regiões; medir a quantidade de repasses por região e ano e; empreendemos uma análise da criação, implementação e reformas do PETI.

Esta pesquisa foi marcada por duas hipóteses. A primeira é sobre como alcance aos recursos do PETI está desigualmente distribuído entre as jurisdições e ela pode colaborar para o crescimento da desigualdade territorial no acesso a políticas de combate ao trabalho infantil. Na mesma direção, argumenta-se que a falta de cooperação e coordenação entre União e entes federados interferem na efetividade de políticas redistributivas. Uma segunda trata de possíveis falhas do cadÚnico. O programa pode ter sofrido problemas durante sua implementação, principalmente, após a integração do PETI ao Programa Bolsa Família.

O estudo proposto inclui uma hipótese fundamental sobre o efeito dos legados institucionais sobre os padrões de conflito redistributivo entre os entes federativos. Por essa razão, é essencial a projetamos comparativamente em diferentes esferas da federação. É proposto incluir os municípios, pois têm sido estudados extensivamente e para que nosso projeto possa produzir conhecimento cumulativo e comparável sobre esses casos. A primeira fase do projeto exigiu a recolha de dados originais sobre as transferências da União para o combate ao trabalho infantil nos municípios. Para preparar esta recolha de dados, o projeto iniciou com uma análise de todas as transferências desde o início no PETI. Esta análise de dados de transferências nos permite identificar os principais fatores territoriais relacionados ao problemas das distorções redistributivas. Para a segunda fase do projeto, o foco está na criação, implementação e reformas do PETI.

Na próximas sessões apresento uma revisão sobre o desenho institucional do federalismo brasileiro, levando em conta principalmente causas e consequências da cooperação e coordenação entre união e unidades subnacionais a partir da literatura especializada. Em seguida apresento e discuto qual o efeito desta instituição em particular sobre a redistribuição de renda e desigualdade no Brasil. Apresento o estudo de caso em particular PETI e qual foi sua trajetória. Antes de analisar os resultados, apresento as fontes e operacionalizações dos dados e, após discussão sobre os achados, minhas considerações finais e meus próximos passos.

Capítulo 1 – Desenho institucional do Federalismo no Brasil

No Brasil a intenção de diminuir as desigualdades regionais está no cerne do atual sistema federativo adotado na Constituição de 1988. Mas como se sabe, o sistema federativo brasileiro não é uma resposta às clivagens sociais de conflitos étnicos, linguísticos ou religiosos como ocorre em outras federações (SOUZA, 2005). A fórmula federativa ganha estabilidade na constituição de 1988, onde determina não ser possível a sua abolição por emendas constitucionais, visto que, a unidade do país não é uma ameaça

[...] a unidade do país não se constitui em ameaça, as constituições sempre declararam que “todo o poder emana do povo” e não da nação, do Estado ou das unidades constitutivas da federação, como ocorre em muitos países federais, sinalizando que o sistema federativo brasileiro está assentado no princípio do individualismo e não no das instituições coletivas (SOUZA, 2005, p. 106).

Dessa forma, Celina Souza (2005) argumenta que o constitucionalismo brasileiro se assemelha à tradição norte americana de que os direitos essenciais são originados dos indivíduos, assentada na visão lockeana, diferente da tradição Europa continental, na qual a origem dos direitos essenciais encontra-se no Estado.

Há aproximadamente um século, o Brasil tem usado a forma federativa de divisão territorial de governo. No decorrer desse período, houve uma enorme variação de arranjos federativos e o país experienciou fases de autoritarismo e de regime democrático. É possível ver três particularidades da Constituição em comparação às anteriores. Em primeiro, ela não foi pensada e escrita por especialistas conforme ocorreu em 1891 e em 1934, e tão pouco se baseou nas Constituições anteriores, assim como em 1946. Em segundo, a formulação da Constituição de 1988 aconteceu como processo de mudança democrática e não como ruptura política como as anteriores;. Em terceiro, foi concedido aos constituintes decidir sobre a continuidade do sistema federativo, sem convocação dos constituintes anteriores (SOUZA, 2005).

A constituição de 1988 é considerada a mais detalhada dentre todas as constituições, e em alguns pontos contrasta com as anteriores, em especial no que diz respeito na provisão de recursos para setores subnacionais; na ampliação dos controles institucionais e societais sobre os três níveis de governo, aumento das competências dos poderes Legislativo e

Judiciário e; a difusão e ampliação de serviços sociais, principalmente na área da saúde pública (SOUZA, 2005).

Ainda assim, a Constituição de 1988 preservou outras características das constituições anteriores, como a constitucionalização de várias questões aprovadas com emendas constitucionais posteriormente; o fortalecimento de governos locais ante os estados; inclinação a adesão de regras uniformes para os setores subnacionais, impossibilitando a adoção de políticas frente às suas prioridades e; a dificuldade de proceder com políticas focadas para a redução das desigualdades regionais (SOUZA, 2005).

De acordo com a literatura especializada, o modelo federalista é ordenado pela distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, definida constitucionalmente, assim, os governos nacional e subnacionais atuam de forma independente nas suas respectivas esferas de atuação

Em sua forma original, bem como na definição normativa, o federalismo se caracteriza pela não - centralização, isto é, pela difusão dos poderes de governo entre muitos centros, nos quais a autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular. Na verdade, o federalismo constitui um compromisso peculiar entre difusão e concentração do poder político, em função de algum modelo compartilhado de nação e de graus socialmente desejados de integração política e de equidade social (ALMEIDA, 1996, p. 14).

Sob o olhar das relações entre esferas de governo, a literatura diferencia três tipos de arranjos federativos. O primeiro deles é chamado de *federalismo dual*, no qual se constitui no modelo originário, descritivo e prescritivo que os poderes do Governo geral e do Estado, mesmo que estejam e sejam exercidos no mesmo território, constituem-se em poderes diferentes e separados, atuando de forma independente em suas respectivas esferas (ACIR, 1981, apud ALMEIDA, 1996).

Os outros dois são resultados da modificação do arranjo dual, como efeito da tendência universal à ampliação do escopo do Governo federal, ou seja, um processo de centralização. Dessa forma, o *federalismo centralizado* provoca a modificação dos governos estaduais e locais em agentes administrativos do Governo federal que detém grande envolvimento nos assuntos das unidades subnacionais e prioridade decisória e de recursos (ALMEIDA, 1996).

O *federalismo cooperativo*, suporta vários níveis de interferência do poder federal, possui como característica as atuações conjuntas entre instâncias de governo, em que as unidades subnacionais possuem autonomia decisória e possibilidade de autofinanciamento (ALMEIDA, 1996).

Sobre o federalismo cooperativo, Celina Souza (2005) apresenta haver grandes diferenças entre o que a Constituição determina e o que acontece na prática. O federalismo cooperativo não pode vir a acontecer porque os governos subnacionais têm capacidades diferentes de implementar políticas públicas, principalmente por existir grandes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão. Ademais, o sistema é extremamente competitivo porque há falta de ferramentas constitucionais/institucionais que orientem a cooperação.

Os sistemas federais marcam formas particulares de relações intergovernamentais, constitutivamente competitivas e cooperativas, e maneiras de interação fundada na negociação entre instâncias de governo. A presença de competências comuns entre instâncias de governo é a manifestação mais clara do caráter não centralizado do federalismo. Dessa maneira, as relações intergovernamentais mudam muito entre países que adotam o modelo (ALMEIDA, 1996).

O federalismo centralizado e o federalismo cooperativo representam os padrões de relação que podem retratar os perfis prevalentes das relações entre instâncias de governo. Contudo, nestes casos são nomeadas relações intergovernamentais em que a não centralização, principal característica do sistema federativo, relaciona-se de modo confuso e conflitante com o sentido da centralização-descentralização. Em outras palavras, nos dois casos, a presença de competências comuns, convive e esbarra com a definição das funções entre níveis de governo (ALMEIDA, 1996).

O federalismo brasileiro, diferente de outros, utiliza um sistema de três níveis porque incluiu os municípios em conjunto com os estados, como partes que integram a federação, reproduzindo uma extensa tradição de autonomia municipal e de pouco controle dos estados em assuntos locais (SOUZA, 2005).

A União possui o maior papel de competências exclusivas. Embora a competência residual seja dos estados, o detalhamento da constituição não deixa margem para a ação da competência residual. Em relação às competências concorrentes, segue a norma de que os encargos pelas provisões da maioria dos serviços públicos, sobretudo os sociais, é dever aos três níveis (SOUZA, 2005). Porém, há inúmeros debates sobre qual nível é encarregado por qual serviço público

[...] a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis. Isso gera debates acalorados sobre qual nível é responsável por qual política ou serviço público. Tal debate, que resulta, muitas vezes, em trocas de acusações entre governantes, desconsidera que os constituintes optaram por uma divisão institucional de trabalho entre os entes federativos claramente compartilhada (SOUZA, 2005, p. 112).

Nesse sentido, conforme Maria Almeida (1996), não existem condições favoráveis para a definição de atribuições e formas organizativas adequadas para o modelo estatal federativo. Desse modo, estados e municípios não conseguem definir quais serviços executar, uma vez que, a lei estabelece competências concorrentes, na qual há dificuldade em assumir encargos que o novo modelo confere, mesmo com a transferência de recursos disposta pela Constituição de 1988. Este conflito entre níveis de governo pode provocar e manifestar-se de diversas formas, impedindo a construção de um modelo de federalismo cooperativo.

Para Renata Bichir (2018), boa parte das interpretações sobre a Constituição de 1988 destaca o seu caráter descentralizador, principalmente, devido as realocações de funções e de recursos para unidades subnacionais e para os municípios. Porém, ela apresenta o alerta feito por Almeida (2005) sobre o termo descentralização, utilizado para representar diversos graus e formas de mudança no papel do governo nacional.

A contribuição da literatura sobre a análise das relações intergovernamentais aprofundadas nos setores de política é inegável. Renata Bichir (2018) apresenta os estudos de Almeida (1996, 2005) e Arretche (2012) ao ajudar a identificar os sentidos dos diferentes tipos de descentralização – fiscal, política, administrativa – que tiveram efeitos nas políticas sociais, sintetizando conceitos muitas vezes ambíguos nas discussões nacionais e internacionais. Essa discussão vai se aprimorando a partir dos anos 1990, com as análises

sobre reformas de políticas sociais. Essas reformas possibilitaram ao governo federal definir macroparâmetros para políticas sociais executadas pelos municípios.

Marta Arretche (2012) pensando a partir dos estudos de Rodden (2005) e de Falletti (2006), conduz avanços nessa discussão ao exprimir e distinguir a descentralização de competências como não sendo igual a autonomia decisória sobre políticas públicas (BICHIR, 2018). Indo contra o que a sabedoria popular diz, o federalismo brasileiro, na realidade seria altamente centralizado na União. A autora evidencia a autoridade da União em comparação aos estados e municípios, uma vez que monopoliza diversos mecanismos institucionais como: competência legislativa exclusiva em vários assuntos, poder de regulação, controle de gastos dos governos subnacionais em distintas áreas de políticas públicas (ARRETCHE, 2012).

O modelo federalista adotado no Brasil é criticado por muitos estudiosos por causa de suas características particulares em comparação à outros países que adotam o mesmo modelo. Para tanto, Marta Arretche (2010) traz a expressão “natureza particular do federalismo brasileiro”, utilizada por analistas do regime democrático, eles argumentam que as instituições tendem a afetar negativamente a efetividade do Estado brasileiro no fornecimento de políticas públicas. De modo geral, as instituições federativas, assim como desenhadas pela constituição de 1988, afetariam a eficiência e efetividade do Estado brasileiro.

No entanto, segundo a autora, às interpretações que são feitas desses traços do sistema político brasileiro podem ser falhos ao ignorar o papel das desigualdades regionais na escolha da fórmula federativa no Brasil, assim como a importância das relações entre União e os governos subnacionais sobre seu funcionamento

As desigualdades territoriais, bem como as relações entre a União e os governos subnacionais nos leva a uma interpretação mais precisa acerca das motivações para a adoção da fórmula federativa no Brasil e de seus resultados. Apesar da inexistência de clivagens religiosas ou étnicas, a nação brasileira é historicamente dividida entre jurisdições pobres e ricas. Se as primeiras não têm expressão política relevante, a clivagem entre unidades constituintes pobres e ricas está na origem da escolha por um desenho de Estado que permita "manter a União" e evitar os riscos associados à fórmula majoritária, nos termos da clássica formulação de Lijphart (1984). Garantir o equilíbrio da representação das *e* nas jurisdições ricas e pobres foi, historicamente, um componente central do desenho das instituições políticas brasileiras (ARRETCHE, 2010, 589).

Há pelo menos três teorias e resultados diferentes em estados federativos com relação às desigualdades de políticas entre as regiões. A mais atuante revela que o federalismo implica desigualdade, visto que, a igualdade é antitética ao federalismo, federalismo e uniformidade de resultados não podem coexistir (WILDAVSKY, 1984, apud ARRETCHE, 2010).

Este resultado pode ser produzido por um mecanismo institucional simples - estados federativos asseguram a possibilidade de discordância por parte das unidades constituintes, ou seja, a possibilidade de discordância cria ferramentas institucionais que facilitam a pluralidade de políticas (ARRETCHE, 2010).

Por outro lado, Weingast (1995) e Buchanan (1995) desenvolveram um modelo ideal de *Estado nacional*, que propõe a autoridade das políticas, bem como a sua execução, aconteça de forma totalmente descentralizada e, o papel redistributivo do governo central deve ser limitado. Para os autores, não é sensato pensar que governos centrais desempenhem de forma eficiente as funções redistributivas, pois, as políticas redistributivas não poderiam reduzir as desigualdades regionais e estas tenderiam a se transformar em *pork barrel*, ou seja, alocação de gastos localizados que refletem em interesses clientelistas (ARRETCHE, 2010).

A terceira teoria justifica que entes federados não são antitéticos à redução das desigualdades entre territórios. Essa teoria sustenta que a redistribuição regional só poderá ser eficiente se alcançada a nível nacional, os mecanismos regulatórios estabelecidos a nível central e a extensão da redistribuição interregional de recursos estabelece os elementos fundamentais do equilíbrio entre cidadania social e diversidade regional (BANTING; CORBETT, 2002, apud ARRETCHE, 2010).

O constitucionalismo brasileiro não pôde segurar o regime democrático e muito menos trazer soluções para uns dos principais problemas do sistema federalista que é referente às desigualdades econômicas entre os territórios. Mesmo com algumas insuficiências, não se pode negar o fortalecimento da federação com a Constituição de 1988 por promover estabilidade entre os entes constitutivos.

Segundo Celina Souza (2005), novas demandas macroeconômicas criadas pelas mudanças no âmbito internacional requerem medidas como controle fiscal mais rígido e superávits primários. Essas medidas geram tensões e limitam os recursos governamentais para serem destinados em políticas de reparação de desigualdades entre regiões, aumentando a tensão entre demanda macroeconômica por controle fiscal em oposição a demanda federativa por redução do desequilíbrio regional.

Ademais, a autora identifica três problemas atuais do federalismo e constitucionalismo no Brasil. O primeiro problema refere-se a federação e ao alto grau de desigualdade entre os territórios em relação às medidas que procuram reduzi-la. O desequilíbrio regional é histórico e seria necessário longas negociações e tempo para que seus resultados possam ser vistos (SOUZA, 2005).

O segundo problema é relativo a disposição ao tratamento uniforme das esferas subnacionais, em especial os estados, devido a diminuição de suas receitas e pelo pagamento de suas respectivas dívidas com a União no fim dos anos 1990. Hoje, o relacionamento entre o governo federal e os municípios ocorre de forma direta devido a descentralização das políticas sociais. Por esses motivos, a capacidade de iniciativa dos governos estaduais, mesmo no que se refere a novos investimentos em infraestrutura nas áreas sociais, é bastante limitada (SOUZA, 2005).

O terceiro problema, como já mencionado anteriormente, é a falta de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamental (vertical e horizontal) que diminuam a competição entre os entes federados (SOUZA, 2005).

1.1 - Redistribuição de Renda e Desigualdade Regional

A desigualdade regional no Brasil e a convergência entre territórios são temas de grandes debates entre pesquisadores da área que investigam a geração e a produção de renda, principalmente, após o regime militar em 1964 e a publicação dos censos demográficos de 1960 e 1970. Os dados dos censos mostraram enorme crescimento de desigualdade de renda no período dos anos 1960 sendo umas das principais preocupações das ações públicas (MENDONÇA; BARROS, 1995).

Paes de Barros e Mendonça (1995) argumentam que são inúmeros os motivos para a investigação e o monitoramento das desigualdades de renda no país. Primeiramente, ela impacta de forma direta sobre o bem estar social, uma vez que, as sociedades dão preferência pela equidade entre indivíduos. E em segundo, ela também está ligada há muitas outras variáveis socioeconômicas consideráveis como a taxa de poupança da economia, taxa de mortalidade infantil e a extensão da pobreza.

A desigualdade no Brasil além de ser elevada também é crescente conforme argumentam os autores. Em seu estudo, apresentam que a desigualdade de renda passou por um processo de crescimento ao longo dos anos 1960 à 1990. Contudo, este processo não teve a mesma força em todas as décadas. As décadas de 60 e 80 apresentaram um aumento da desigualdade bastante intenso, enquanto que na década de 70 foi consideravelmente menor (MENDONÇA; BARROS, 1995).

A redução dos índices de desigualdade são objetivos raramente alcançados sem que se tenha mecanismos de redistribuição. Os programas de transferência de renda de caráter não contributivo são modelos claros de adoção desse tipo de mecanismo. Estes programas existem há várias décadas e passaram por muitas inovações e por uma expressiva expansão desde o final da década de 1990 (SOARES *et al*, 2006).

As políticas de transferência de renda podem ser definidas como aquelas que envolvem transferência direta de recursos para uma parte da população. Se inserem nesse grupo a previdência social, o seguro desemprego e as transferências de renda dos mais riscos para os mais pobres. No entanto, no Brasil o conceito geralmente se aplica à última definição porque a priori a encaixamos na área de assistência social (CORRÊA, 2017).

Nos anos 1990, o governo na tentativa de estabilizar a economia, apostou em políticas de contração fiscal e monetária. Essa medida de cortes de gastos, elevação de impostos, privatização e desincentivo ao consumo gerou dificuldade no desempenho de ação do Estado nas políticas sociais que foram fortalecidas, anteriormente, pela Constituição de 1988 (CORRÊA, 2017).

Com o agravamento da pobreza e da desigualdade, resultado das políticas de ajuste fiscal, a ideia de se criar redes de proteção social que garantisse a transferência de renda para

as famílias desfavorecidas, foi se intensificando. Para alguns, as políticas de transferência de renda significaria a solução para o problema da pobreza, pois acreditavam que, a causa de tudo era o mercado e sua incapacidade de fornecer fonte de renda estável para a população (CORRÊA, 2017).

Para Celina Souza (2005), há um consenso de que a falta de homogeneidade econômica entre as regiões têm como fator o problema do federalismo brasileiro e de acordo com os dados a concentração econômica regional cresceu em 1990, posterior a uma leve redução registrada no período do regime militar. Segundo a autora, essa redução não é resultado da centralização fiscal do regime ou mesmo dos seus traços autoritários, mas devido às altas taxas de aumento econômico registrados por dez anos, possibilitando aos formuladores de políticas públicas a aplicação de políticas voltadas para reduzir as disparidades econômicas entre as regiões.

A ideia de geração de programas de transferência de renda se espalhou rapidamente no Brasil, inclusive, na América Latina beneficiando a população mais carente em idade ativa e tinha foco específico nas crianças

A peça-chave dos programas de transferência condicional de renda (TCR) é o foco nas crianças, um segmento inativo da população que depende da escola para, futuramente, competir em maior igualdade de condições no mercado formal de trabalho e deixar definitivamente os bolsões de pobreza (CORRÊA, 2017, p.145).

No decorrer dos anos 1990, os programas de transferência condicional de renda foram se institucionalizando de formas segmentadas nos planos municipais e estaduais. Mas paralelo a isso, o Governo federal em conjunto com alguns governos estaduais experimentaram uma forma particular de transferência condicional de renda criando uma política focalizada – o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (CORRÊA, 2017). Como veremos na seção a seguir, o objetivo do programa é transferir dinheiro de forma direta para as famílias a fim de retirar ou prevenir a iniciação precoce de crianças e adolescentes no trabalho.

Neste mesmo ano, passa a funcionar o programa Benefício de Prestação Continuada (BPC). É um programa de transferência de renda criado pelo governo federal em 1993, mas só passou a funcionar em 1996, entre muitos percalços. O benefício é garantido pela

Constituição de 1988, e é voltado para o amparo de idosos ou pessoas com deficiência inaptas para o trabalho.

No ano de 2001, o governo federal criou mais dois programas de transferência de renda com significativo impacto, o Programa Bolsa Escola, administrado pelo Ministério da Educação; e o Bolsa alimentação, administrado pelo Ministério da Saúde. Estes programas beneficiaram muitas famílias em todos os municípios brasileiros. Em 2003, foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que integrou os programas que antes eram separados e administrados de forma distinta pelos respectivos ministérios (CORRÊA, 2017).

Dessa forma, todos os programas foram fundidos no Programa Bolsa família, apesar de, inicialmente a Organização Internacional do Trabalho se mostrar contrária a decisão de unificação do PETI aos demais programas por entender que ele tem o foco muito específico em um problema que é o trabalho infantil, ele permaneceu independente até 2005, quando depois teve a sua integração ao PBF.

Estudiosos indicam que o aumento médio das rendas ocasionado pelo crescimento econômico recente, atuou para uma direção de redução das desigualdades regionais no Brasil. São apontados como fatores para essa redução, tanto as políticas ligadas ao mercado de trabalho, quanto às políticas de caráter não contributivo (SILVEIRA-NETO; AZZONI, 2012).

Contudo, a ausência de dados até pouco tempo não permitia estudos indicando em que medida essas transferências contribuíram para reduzir a desigualdade e as diferenças entre jurisdições. Manso, Barreto e França (2010) argumentam que o desequilíbrio regional no Brasil tem sido tratado por estudiosos que utilizam a renda e/ou PIB *per capita* como variáveis de análise. Porém para economias com alto índice de pobreza e desigualdade a utilização dessa ferramenta para análise pode não ser adequada porque não é capaz de compreender as variações nas condições de bem estar social.

Para Araújo e Flores (2016) o fenômeno da desigualdade territorial deve ser compreendido como a capacidade desigual de regiões em dada composição política fornecerem recursos de sustento aos seus cidadãos. Para além disso, a desigualdade

territorial pode ser definida como a concentração desigual de pessoas vulneráveis em regiões comparáveis, sendo a vulnerabilidade o número de indivíduos extremamente pobres em um território.

Segundo Marta Arretche (2010), o Brasil teve seu processo de construção do Estado nação concentrado na autoridade decisória, poder regulatório e de gasto no governo central, priorizando a construção de políticas nacionais homogêneas em detrimento da autonomia regional. No decorrer da república Velha, as elites demonstravam preocupação em relação a incapacidade das províncias periféricas de desempenhar funções governativas, tornando-se necessária a centralização de autoridade na União.

A centralização da arrecadação tributária proporcionou ao Estado desenvolvimentista fornecer grande quantidade de receita para compensar desigualdades regionais, na qual teve supervisão federal das políticas implementadas pelos governos regionais. Contudo, Arretche apresenta que a centralização não garante resultados proporcionais conforme ela observa nas regiões Sul e Sudeste que centralizam o crescimento econômico, visto que, a própria arrecadação dos estados é muito maior se comparado às outras. Portanto, a redistribuição não repara essa desigualdade

Entretanto, regras nacionais homogêneas não significam necessariamente resultados igualitários; diferentes fatores explicam as desigualdades social e regional no Brasil. Em primeiro lugar, o crescimento econômico foi concentrado nas regiões Sul e Sudeste. Esta se reflete em grande variação na capacidade de arrecadação própria dos governos subnacionais. Ainda que o reconhecimento deste fato esteja na origem de políticas fiscais redistributivas, estas historicamente produziram limitada compensação para desigualdades territoriais de capacidade de extração de recursos tributários (ARRETCHE, 2010, p. 595).

Marta Arretche (2010) identifica a presença de autoridade tributária controlada por regras federais homogêneas que dificultam os governos locais e estaduais de coletar impostos livremente. Dessa forma, a arrecadação dos governos municipais provém de seus próprios recursos e de transferências, sendo elas constitucionais da federação ou do estado, ou mesmo ligadas a políticas específicas.

Qualquer transferência obtida pelos municípios irá compor o valor principal de suas receitas. Contudo, se os municípios contassem apenas com própria arrecadação, as capacidades de gastos seriam desiguais e por este motivo se vê necessária a soma das

arrecadações próprias com as transferências federais para a diminuição das desigualdades (ARRETICHE, 2010).

E nessa perspectiva, os governos subnacionais necessitam de mecanismos para desenvolver suas próprias políticas. E dessa forma a presença de fluxos de redistribuição de recursos das regiões ricas para as regiões mais pobres é fundamental para a garantia de um território mais homogêneo e menos desigual. Os fluxos de transferências só podem ser feitos através da implementação de mecanismos específicos, de políticas oferecidas pela elite política no intuito de proceder à redistribuição de recursos (ARAÚJO; FLORES, 2016).

Na última década, muitos analistas indicaram resultados positivos em relação à implementação de várias políticas de caráter redistributivo sobre a pobreza e a desigualdade de renda no país. Apesar de existir consenso de que os níveis de pobreza foram reduzidos drasticamente, em várias dimensões perseveram grandes distâncias entre os territórios. O fenômeno da desigualdade territorial deve ser tratado sob diferentes aspectos (ARAÚJO; FLORES, 2016).

O estudo realizado por Rocha (1998) apresenta um agravamento da tendência de centralização da pobreza nas regiões mais pobres. Os estudos recentes direcionam para uma tendência de redução da pobreza pelo aumento das rendas médias, mas, a redução ocorre de maneira descontínua (MANSO; BARRETO; TEBALDI, 2006).

As pesquisas de Arretche (2010) e Beramendi (2012) apontam que a centralização do arrecadamento e as transferências no governo central trabalham para a redução da desigualdade. E neste sentido, a descentralização tenderia a produzir problemas de administração pelos atores no processo de decisão, diferenciar parâmetros de elegibilidade por regiões e legitimar institucionalmente modelos divergentes de políticas sociais que consequentemente dirigiria a diferentes resultados territoriais elevando os níveis de desigualdade (KAZE-POV; BARBERIS, 2013, apud ARAÚJO; FLORES, 2016).

A partir das exposições realizadas por Arretche (2010) e Beramendi (2012), o raciocínio de Araújo e Flores (2016) sobre tais argumentos mostram que

Do ponto de vista lógico, o argumento em torno de tais proposições é bastante atraente. Em federações com estrutura fiscal descentralizada, as regiões mais ricas arrecadariam mais e enfrentariam um quadro de pobreza menos agudo, dispondo

de recursos para redistribuir entre os cidadãos por meio de políticas sociais. As regiões pobres, por sua vez, teriam menos capacidade de arrecadação e maior incidência de pobreza, posta a menor capacidade destes governos locais de retirar indivíduos da condição de vulnerabilidade social. Por outro lado, se há desigualdade entre regiões e o sistema de arrecadação é centralizado, as regiões mais ricas arrecadarão e repassarão parcelas mais substantivas de recursos ao governo central do que as regiões pobres, de menor potencial econômico e menor capacidade arrecadatória e de gasto. Sendo os critérios de elegibilidade e administração das políticas sociais também centralizados, a transferência de recursos se daria de acordo com a distribuição da necessidade no território. Ou seja, proporcionalmente, regiões pobres receberiam mais recursos do fundo de arrecadação comum do que as regiões ricas, justamente por concentrarem territorialmente um número maior de indivíduos vulneráveis, potencialmente elegíveis às políticas sociais do governo central. Dessa maneira, operaria um mecanismo redistributivo entre regiões intrínseco ao modelo centralizado de estrutura fiscal (ARAÚJO; FLORES, 2016, p. 160).

Baseando-se nestes argumentos, Araújo e Flores (2016) se propuseram a investigar os efeitos do crescimento das desigualdades regionais utilizando como ferramenta o nível de centralização das funções legislativas, administrativas e fiscais, bem como, suas implicações na redistribuição de recursos entre jurisdições.

Para o estudo, os autores investigam o programa Benefício de Prestação Continuada, e apresentam evidências de que a transferência de renda para indivíduos formada por uma política social em que a arrecadação e o gasto são centralizados, não se traduz imediatamente em redistribuição de recursos entre territórios, visto que, as jurisdições estão colaborando de modo bastante desigual para parcela total de pobreza examinada.

Este fato se deve ao maior impacto da transferência de renda interpessoal nas regiões com menor concentração de indivíduos extremamente pobres. Como demonstraremos, uma estrutura fiscal com características centrípetas não é condição suficiente para que fluxos redistributivos no nível interpessoal se traduzam automaticamente na redistribuição de recursos entre regiões, dado que fatores exógenos à estrutura fiscal podem minar o potencial equalizador de políticas redistributivas (ARAÚJO; FLORES, 2016, p. 160).

Os autores afirmam ainda que, eventos em que fatores externos à estrutura fiscal impossibilita que a alocação de recursos siga a distribuição espacial da necessidade, a centralização das políticas redistributivas pode contribuir para o crescimento da desigualdade territorial (ARAÚJO; FLORES, 2016).

As evidências trazidas por Araújo e Flores (2016) permitem demonstrar que a questão da desigualdade territorial resiste no país, devido que, as regiões estão contribuindo de forma desigual para a parcela total de pobreza examinada. A adesão de políticas

centralizadas que fazem a redistribuição de recursos a nível interpessoal não gera automaticamente a redução da desigualdade entre as regiões. No que se refere a realidade social, isso pode significar o esquecimento de fenômenos que geram implicações importantes para o resultado das políticas públicas.

Esses indícios nos mostram a necessidade de se investigar sistematicamente os espaços de autonomia decisória dos governos subnacionais, principalmente os municípios e em políticas sociais com focos específicos. Segundo Renata Bichir (2018), ainda que exista forte regulação federal sobre algumas políticas, é essencial que possamos compreender as práticas locais de governança, conseguir diferenciar agendas próprias e procedimentos da política.

De outra forma, se em muitas áreas políticas a policy decision-making encontra-se em Brasília (ARRETCHE, 2012), Bichir (2018) complementa dizendo que

[...] para entender os processos de produção de políticas sociais – incluindo sua implementação, que não se reduz à “execução” de ditames oriundos do nível federal –, é necessário considerar dinâmicas de governança multinível, isto é, os fluxos de decisão e de produção normativa em diferentes níveis de governo, levando em conta arenas formais e informais. Mesmo nos casos de políticas como saúde e assistência social, que contam com arenas institucionais específicas para a pactuação federativa de agendas – as comissões intergestores bipartite e tripartite, que reúnem representantes dos governos municipal, estadual e federal –, é importante analisar quais são as decisões e deliberações aí pactuadas, quem de fato possui poder de influenciar agendas (como alertado por Palotti e Machado, 2014); (BICHIR, 2018, p. 52).

Para além, compreender que deliberações importantes também acontecem em espaços informais e, incluem do mesmo modo os atores não estatais. Esse aspecto não é muito considerado na discussão sobre federalismo e políticas sociais, mas se encontra presente nos estudos de governança (BICHIR, 2018).

Bichir, Bretas e Canato (2017) fizeram um estudo de caso sobre o Sistema Único de Saúde (Suas) na metrópole de São Paulo, e conforme as autoras não é possível derivar das diretrizes definidas nacionalmente o processo de implementação dos serviços socioassistenciais. Mesmo que uma parte da literatura sugira que São Paulo não siga o Suas, elas por sua vez, revelam que gestores locais preocupados em acompanhar as diretrizes nacionais necessitam fazer adaptações e criar novos normativos. Nessa situação, a

competição entre atores estatais e não estatais cresce ao redor das determinações de parâmetros para a oferta de serviços.

Os parâmetros nacionais da assistência social compõem um dos problemas que afetam a implementação local da política por falta de condições como – recursos de poder, capacidades para atores estatais e sociais; interações e competições entre atores nos campos formais e informais; ideias de atores importantes, e instrumentos de política usados para transformar ideias em ações. Ademais, a implementação de agendas nacionais com foco em políticas sociais, dependem das capacidades institucionais locais para sua implementação, estas costumam variar consideravelmente (BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017).

A função dos estados nessas relações interfederativas deve ser melhor explorado, em casos de políticas sociais, a dinâmica principal é entre União e municípios, os estados não são muito considerados, com ressalvas a algumas exceções. Apesar de, os municípios terem certa autonomia política e administrativa como entes federados, juntamente os estados e a União, isso está longe de significar que os municípios tenham plena autonomia decisória para a execução de políticas sociais. De outro modo, a criação de políticas nacionais depende da capacidade de coordenação da União e dos seus instrumentos institucionais para estimular os governos subnacionais a acompanhar os objetivos gerais das políticas (BICHIR, 2018).

1.2 – Antecedentes e Atualidades do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

As desigualdades sociais e a pobreza afetam principalmente a população infantojuvenil no Brasil. Essa condição colabora para a exposição de crianças e adolescentes à situações de risco e exploração por serem inseridas precocemente nas atividades de trabalho, e em muitos casos, em condições perigosas e insalubres (CARVALHO, 2004). Na década de 1980, houve uma forte mobilização social em defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, que foram assegurados pelo artigo 227 da Constituição Federal de 1988, que conta com determinações garantindo melhor qualidade de vida da infância e adolescência.

Logo após, foi criado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990, influenciando e conduzindo diversas ações voltadas para o combate ao trabalho infantil, até mesmo para a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, posteriormente. Em 1992, o Brasil começou a fazer parte do Programa Internacional para a Erradicação do Trabalho Infantil da Organização Internacional do Trabalho.

No ano de 1994, foi criado o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), coordenado pelo Ministério do Trabalho em apoio com o Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef e com a participação de representantes de sindicatos, da Igreja, do Poder Legislativo e do Judiciário, organizações não-governamentais e empresários (CARVALHO, 2004).

O Programa teve início em 1996, criado pelo Governo Federal com o apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT), inicialmente com o objetivo de combater o trabalho de crianças em carvoarias do Mato Grosso do Sul.

Posteriormente, o programa foi ampliado para os estados de Pernambuco, Bahia, Sergipe e Rondônia, em uma tentativa de implantar políticas públicas voltadas ao enfrentamento do trabalho infantil e dar resposta às demandas da sociedade articuladas pelo Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), criado em 1994

Em Mato Grosso do Sul, denúncias apontavam a existência de 2.500 crianças trabalhando na produção de carvão vegetal e vivendo em condições inaceitáveis. Pouco depois ele se estendeu aos Estados de Pernambuco e da Bahia, privilegiando, respectivamente, a zona canavieira e a região do sisal (CARVALHO, 2004, p. 50).

Esta política pública se destinava às famílias em situação de extrema pobreza e exclusão social, com renda per capita de até meio salário mínimo, com filhos entre 7 e 14 anos, que trabalhavam em atividades perigosas ou insalubres.

Em 1999, o PETI foi ampliado para todo o território brasileiro abrangendo não só atividades entendidas como penosas e insalubres, mas atividades de comércio ambulante, catadores de reciclagem entre outras (ZOCAL, 2012).

Logo após a sua expansão, o programa passa a ser direcionado às famílias com renda per capita mensal superior a R\$ 170,00 com crianças e adolescentes com idade até dezesseis

anos. Dos quatorze aos 16 anos o trabalho é permitido apenas na forma de aprendiz. De dezesseis aos 18 anos o trabalho é permitido, com carteira de trabalho assinada, com restrição a atividades em horários noturnos e em lugares perigosos.

Objetiva-se com o programa, erradicar em conjunto com vários setores o trabalho infantil tanto na zona rural quanto na zona urbana; é uma ação que busca garantir a melhora de vida das pessoas, transferindo benefícios financeiros de forma direta; permitir o acesso e a permanência na escola; desempenhar atividades complementares à escola; oferece auxílio e suporte às famílias fazendo com que essas desenvolvam e atuem em projetos para qualificação profissional e geração de trabalho e renda.

Os municípios que implementam o programa recebem do Governo Federal um valor por cada criança cadastrada, este recurso é destinado para a contratação de monitores capacitados para desenvolver atividades da Jornada Ampliada (CIPOLA, 2001).

Os municípios são responsáveis pela implementação da Jornada, recebem do governo federal R\$ 20,00 por criança ou adolescente para a sua manutenção, devendo contratar monitores qualificados, propiciar espaços e materiais necessários para seu bom funcionamento. Além de almoço e merenda reforçados, a Jornada deve propiciar reforço escolar, atividades culturais, esportivas e de lazer às crianças atendidas, contribuindo para a melhoria do seu desempenho escolar, a ampliação dos seus horizontes e o desenvolvimento das suas potencialidades (CARVALHO, 2004, p.51).

De acordo com Carvalho (2004), em 2000 o programa atendeu por volta de 140 mil crianças e adolescentes, atingindo ao número de 810.769 e beneficiando 2.590 municípios no ano de 2002. Para cumprirem a meta de incluir as famílias em atividades de geração de renda, o programa se vinculou ao Pronager que priorizavam a inclusão de famílias do programa

O Pronager é um programa que visa gerar ocupação e renda para os chamados 'excluídos' sociais, potencializando todos os recursos e vocações econômicas da comunidade. O Pronager parte da capacitação de pessoas desempregadas ou subempregadas, para sua organização em empresas, associações e cooperativas de bens e/ou serviços com competitividade no mercado. (CARVALHO, 2004, p.51).

A vinculação dos programas não obteve resultados positivos, a estratégia foi insuficiente e a Secretaria de Estado de Assistência Social passou a incentivar os Estados a

procurarem alternativas para a melhora das condições de vida das famílias cadastradas no PETI, proporcionando alguns recursos para este fim (CARVALHO, 2004).

Em 2003, o destino do PETI era incerto por parte do governo na época, o programa chegou a ter mais da metade da verba cortada mas, devido aos esforços da OIT o governo voltou atrás em sua decisão (CARVALHO, 2004).

Em seguida, em 2005, o programa foi integrado ao Programa Bolsa Família (PBF) com o objetivo de racionalizar e aprimorar os processos de gestão dos dois programas; incluíram todas as famílias em um CadÚnico; ampliaram as ações socioeducativas do PETI para as crianças do PBF em situação de trabalho infantil (ZOCAL, 2012).

A avaliação do FNPETI, feita em 2007, mostra que a integração dos programas se mostrou positiva apenas para algumas famílias, no que se refere a redistribuição de renda

Assim, de acordo com a referida avaliação, no que tange à questão financeira somente obtiveram vantagem as famílias com renda per capita até R\$60,00 (sessenta reais) caso fosse residente em área rural ou em municípios com menos de 250 mil habitantes; ou se recebesse a soma do benefício fixo mais o variável e tivesse até três crianças em situação de trabalho. No caso das famílias residentes em área urbana com mais de 250 mil habitantes com renda, a transferência seria vantajosa somente se a família tivesse somente uma criança em situação de trabalho. Para as famílias com renda per capita até R\$120,00 (cento e vinte reais), a integração não trouxe consequências consideráveis. Entretanto, no caso da inclusão de novas famílias com renda per capita acima de R\$120,00 (cento e vinte reais) o benefício passou a ser condicionado à existência de verba, passando a ser uma categoria residual e com possibilidade de extinção (ZOCAL, 2012, p. 9).

Ainda segundo Zocal (2012), a integração tirou o incentivo ao distanciamento de crianças no trabalho precoce, em razão de não haver tratamento adequado para famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho, quando há nova inclusão no Programa Bolsa Família.

Não foram poucos os problemas após a integração dos programas, os prejuízos quanto a falta de registro da existência de trabalho infantil nas famílias foram muitos sendo um dos obstáculos para a efetividade do programa. O problema foi detectado quando as famílias beneficiadas pelo PETI foram se cadastrar no Programa Bolsa Família, o cadastro é feito pelos próprios municípios e o questionário utilizado nas entrevistas com as famílias mostrou falhas, não perguntavam especificamente se havia trabalho infantil e qual era o tipo

de trabalho. Informação que seria importante para promover ações preventivas. O questionário foi reformulado em 2011, porém, não existe informações sobre aquelas famílias que já haviam sido cadastradas no programa (ZOCAL, 2012).

O programa foi introduzido na lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 2011, passando a integrar o SUAS, como um plano de nível nacional que articula ações intersetoriais para o enfrentamento e a erradicação do trabalho infantil (ZOCAL, 2012).

Logo depois aos avanços relacionados a estruturação do SUAS, teve início em 2013, a discussão sobre o Redesenho do PETI. A pactuação final para o redesenho ocorreu no começo de 2014, o modelo apresentado constitui na execução de ações direcionadas ao combate das novas configurações do trabalho infantil e na consolidação do programa em conjunto com os avanços da proteção e qualificação da rede de proteção social do SUAS. Potencializando os serviços socioassistenciais já existentes e articulando ações com políticas públicas, favorecendo a criação de uma agenda intersetorial de erradicação do trabalho infantil.

Apesar das contribuições do programa, o trabalho infantil ainda é uma realidade para milhões de meninas e meninos no Brasil e vem crescendo de forma exponencial, é resultado da pobreza e das poucas oportunidades para ampliar suas capacidades.

Segundo a Pnad em 2016, havia cerca de 2,4 milhões de crianças e adolescentes com idades entre cinco e 17 anos em situação de trabalho infantil, representando 6% da população nessa faixa de idade. As regiões Nordeste e Sudeste registram as maiores taxas de ocupação, respectivamente 33% e 28,8% da população de 2,4 milhões na faixa entre cinco e 17 anos (FNPETI, 2016). A desproporção dos números pode ser explicado pelo alcance dos recursos do programa estarem desigualmente distribuídos entre as regiões.

Os fatores que levam crianças e adolescentes a começarem atividades de trabalho ainda cedo são muitas, incluem-se a baixa renda no núcleo familiar, sistema de ensino precário, desigualdades econômicas e fatores culturais e geográficos. É possível encontrar hoje o trabalho infantil em atividades de difícil fiscalização e contextos informais como a agricultura familiar, aliciamento pelo tráfico, trabalho doméstico e outras.

Contudo, a Constituição de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA, Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996 são símbolos legais que dão suporte ao PETI, no que se refere à jornada ampliada, frequência mínima devida, idade mínima para o trabalho, apoio e proteção às crianças e adolescentes (SILVA, 2018).

A criança e o adolescente em trabalho infantil, pode ser percebida pelo município, ou mesmo pelo Poder Público, dessa forma, qualquer pessoa pode comunicar ao Conselho Tutelar, ao CREAS e aos serviços de Disque Denúncia (Disque 100). Depois de identificada a situação de trabalho infantil, a família é incluída no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e no acompanhamento pelos profissionais do CRAS ou CREAS.

Capítulo 2 – Dados e Resultados

O trabalho infantil representa uma séria violação dos direitos humanos e dos direitos essenciais ao trabalho sendo caracterizado como oposição ao trabalho decente. O trabalho infantil além de ilegal impede crianças e adolescentes de experienciar sua infância de forma natural e dificulta o acesso à escola e o acompanhamento dos estudos. Ademais, atrapalha o desenvolvimento saudável de suas capacidades e habilidades.

O programa teve grande contribuição para o início da tentativa de erradicação do trabalho infantil no Brasil, como argumenta Carvalho (2008), apesar de encontrar algumas dificuldades no programa, não se pode negar sua relevância e contribuição. Ele conseguiu conduzir a retirada de milhares de crianças e adolescentes das ruas e de atividades penosas e degradantes, permitindo sua permanência na escola e melhoria em suas condições de subsistência.

Mas, apesar dos índices indicarem uma redução do trabalho infantil, o Brasil não conseguiu cumprir com a meta estabelecida em conjunto com a ONU, de até em 2016 erradicar as piores formas de trabalho infantil.

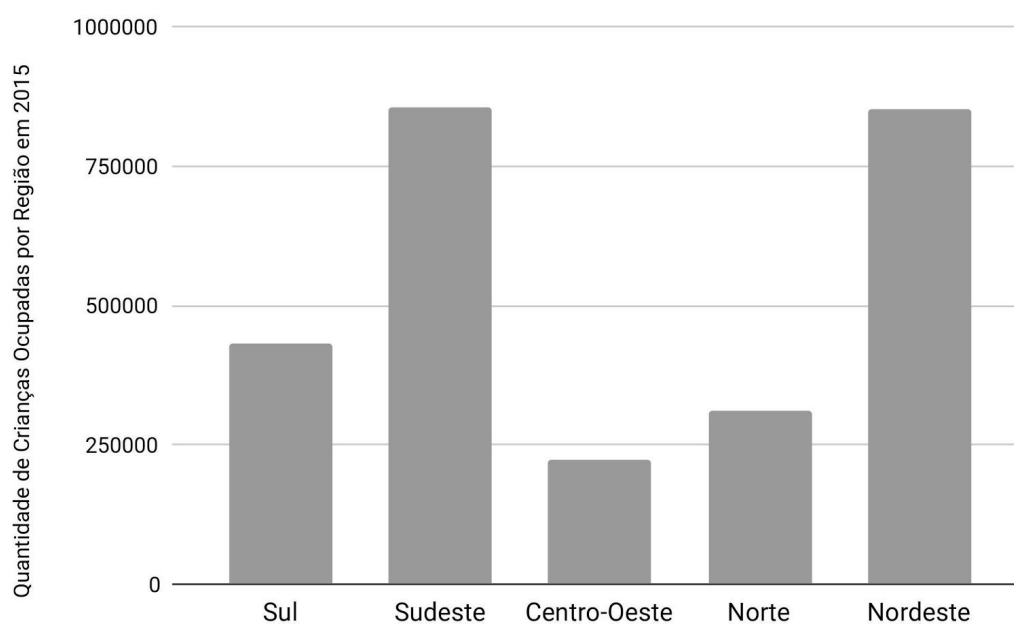
Neste contexto de mecanismos de redistribuição, buscamos verificar as implicações sobre os repasses de recursos entre regiões e, se existe de fato, distorção no efeito distributivo dos recursos, como apresentamos na seção 2, a Organização Internacional do Trabalho identificou nas regiões Sudeste e Nordeste, grande concentração de crianças em situação de trabalho infantil.

Temos como hipótese fundamental o efeito dos legados institucionais sobre os padrões de conflito redistributivo entre os entes federativos. Por essa razão, se tornou necessário projetar o estudo comparativamente em diferentes esferas da federação. É proposto incluir os municípios, pois têm sido estudados extensivamente e para que nosso projeto possa produzir conhecimento cumulativo e comparável sobre esses casos.

A primeira fase do projeto exigiu a recolha de dados originais sobre as transferências da União para o combate ao trabalho infantil nos municípios. Para preparar esta recolha de

dados, o projeto iniciou-se com uma análise de todas as transferências nos anos de 2013 a 2018. Justifica-se o recorte temporal devido aos dados disponíveis no Portal da Transparência da Controladoria Geral da União.

Figura 1 – Quantidade de crianças ocupadas por região em 2015

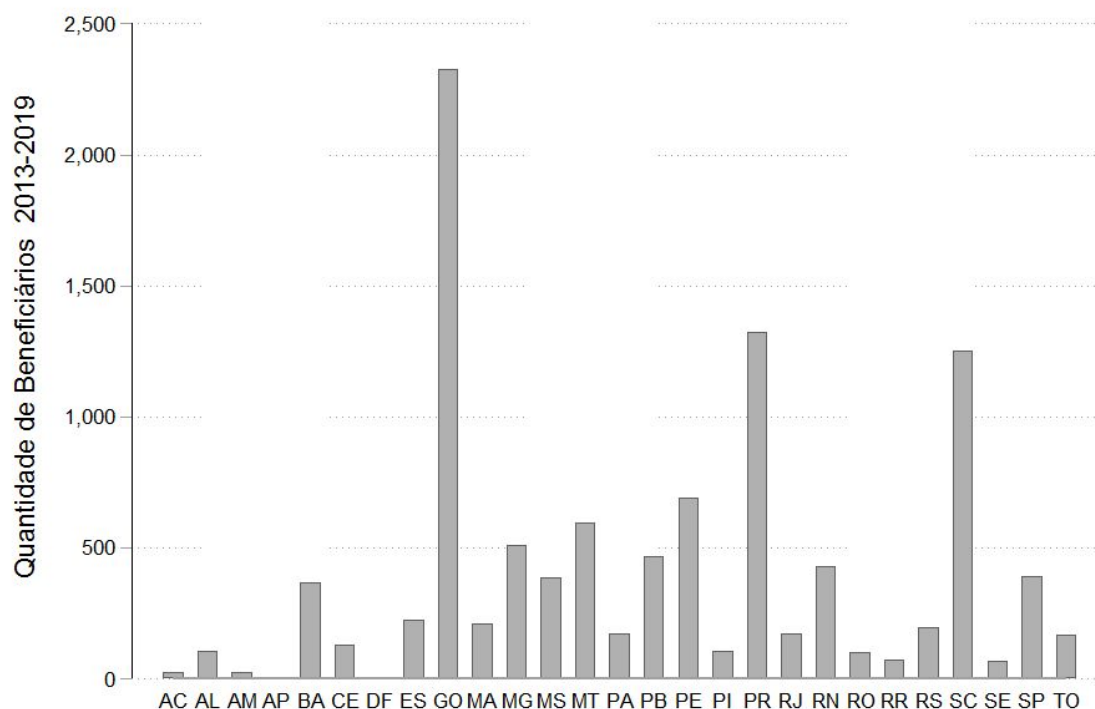


Fonte: Os autores, a partir da PNAD (2015) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Conforme a figura 1, Nordeste e Sudeste registram as maiores quantidades de crianças ocupadas, segundo a Pnad de 2015, nesse respectivo período.

A figura 2, informa a quantidade de beneficiários existentes por estado, entre 2013 e 2019. Os estados de Goiás, Paraná e Santa Catarina são aqueles que detêm a maior quantidade de beneficiários em todos os anos da série.

Figura 2 – Quantidade de beneficiários do programa entre 2013 - 2019



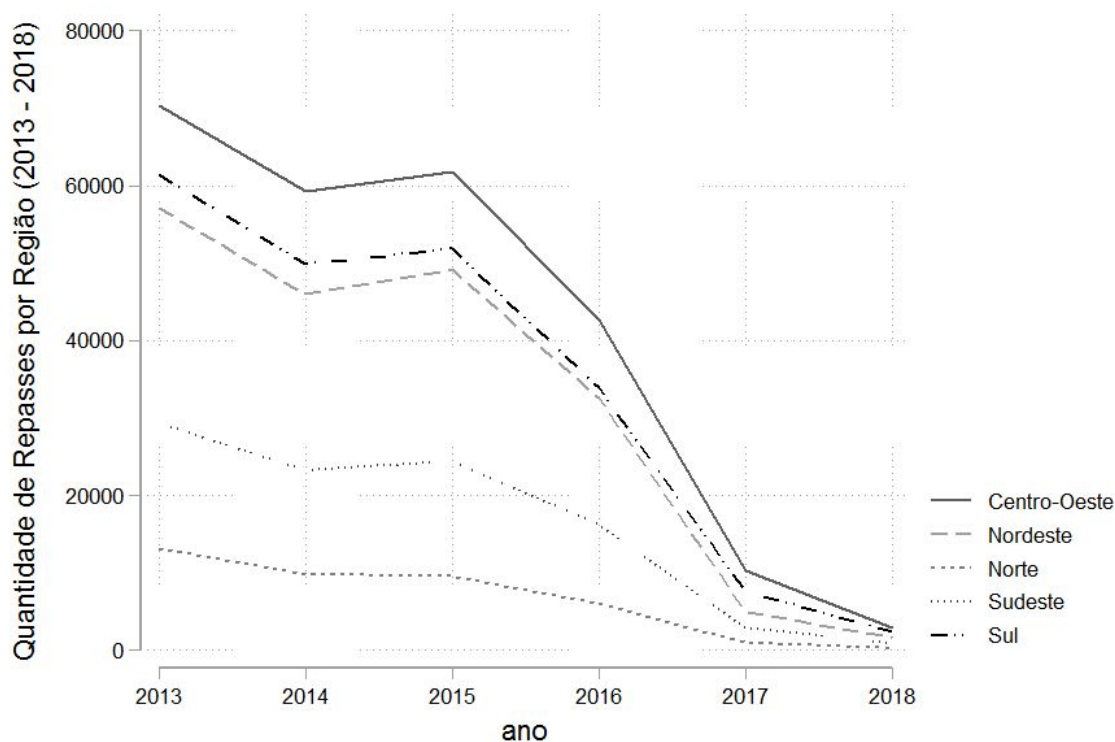
Fonte: Os autores, a partir das informações do Portal da Transparência - Controladoria Geral da União.

A expressiva quantidade de beneficiários nesses estados pode estar relacionado a maior cobertura do programa nessas regiões, podendo influenciar na redução e na prevenção de crianças e adolescentes no trabalho, uma vez que, conforme apresentamos anteriormente, as regiões Sul, Centro-Oeste e Norte detêm menor número de crianças ocupadas. Entretanto, pesquisas futuras serão necessárias para inferir possível relação de causalidade.

A figura 3 mostra a quantidade de repasses por região, entre 2013 e 2018. As regiões Centro-Oeste, Sul e Nordeste concentram a maior parcela de repasses por região em todos os anos da série. Este dado nos evidencia a existência de convergência de beneficiários do programa e parcelas de repasses altas nas regiões que detêm menor número de crianças e adolescentes ocupadas, conforme a figura 1. Como mencionado anteriormente, não é uma surpresa essas respectivas regiões conseguirem este resultado como efeito positivo do programa.

O que queremos chamar a atenção é, a concentração de crianças e adolescentes ocupadas pode estar relacionado às parcelas baixas de repasses realizadas para as regiões que concentram maior número de potenciais beneficiários. Este resultado ganha suporte na literatura, que trazem evidências de que a centralização das políticas sociais não garante resultados proporcionais entre os territórios (ARRETCHE, 2010). A partir dos estudos que apresentamos, se mostra evidente a dificuldade que os municípios têm em desempenhar políticas pensadas no âmbito nacional, pois eles não possuem capacidades e mecanismos para o mesmo.

Figura 3 – Quantidade de Repasses por Região entre 2013 - 2018

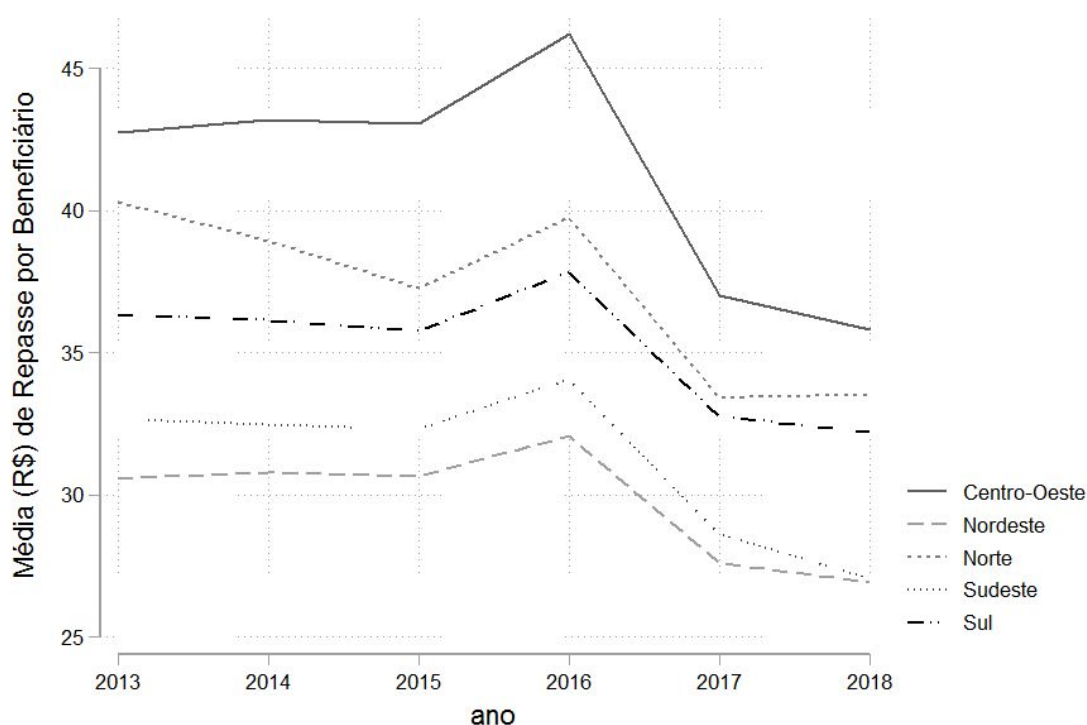


Fonte: Os autores, a partir das informações do Portal da Transparência - Controladoria Geral da União.

A Figura 4 apresenta a média de repasses em reais (R\$) do PETI de cada uma das regiões. Se estes contassem apenas com o piso do repasse, a linhas ao longo dos anos seriam

mais próximas e a variação se daria apenas pelo ajuste pela inflação. O que observamos, porém, é que, novamente, o Centro-Oeste tem uma média maior de repasse ao longo de todo o período. Estas transferências acrescentam um montante de recursos pouco significativo aos cofres municipais. Diminuíram ao longo do período, reduzindo o patamar médio dos repasses para cerca de R\$ 32 por usuário, em 2018. O dado não é irrelevante, pois revela que o impacto das transferências relacionadas ao PETI sobre as receitas não sofreu muita alteração intra região, muito pouco expressivo quando comparado as diferenças regionais. Portanto, a parte mais expressiva das transferências vinculadas ao PETI está no Centro-Oeste, não indicando necessariamente uma relação entre as transferências e os lugares mais expressiva quantidade de trabalho infantil.

Figura 4 – Média de Repasses por Região entre 2013 - 2018



Fonte: Os autores, a partir das informações do Portal da Transparência - Controladoria Geral da União.

Considerações Finais

As políticas sociais de combate a pobreza no Brasil estão intimamente vinculadas ao desenho institucional do federalismo adotado no país. Esta monografia teve como objetivo avançar um debate recente sobre o efeito desta instituição em particular sobre a desigualdade territorial com foco no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Na primeira sessão, apresentei as principais explicações sobre o desenho institucional do federalismo brasileiro. Uma premissa implícita no argumento é que políticas decididas e reguladas pela União e executadas pelos municípios tenderiam a reduzir as possibilidades de descoordenação e, conseqüentemente, constringer o aumento da desigualdade territorial.

Em seguida, a literatura apresentada sobre desigualdade e redistribuição de renda apresentou resultados diferentes, a depender do objeto de análise, sobre a possibilidade de redução das diferenças entre as regiões. Tendo em vistas estas divergências na literatura, busquei avançar neste mesmo debate, só que com um estudo de caso até inexplorado deste ponto de vista.

Ao analisar os dados do PETI em contraste com as informações sobre o trabalho infantil no Brasil, vimos que há uma diferença entre alocação de recursos e a magnitude do trabalho infantil. Regiões com mais crianças trabalhando recebem menor quantidade de transferências. Quais são as possíveis causas desta diferença? Ainda é difícil afirmar com certeza, pois, por um lado, ao beneficiar em maior quantidade beneficiários de estados como Goiás, Paraná e Santa Catarina, o PETI pode ter contribuído com a redução de crianças ocupadas nas regiões destes estados. Por outro lado, ao não direcionar “suas” preferências redistributivas para regiões mais afetadas pelo problema.

Por mais que estas ressalvas devam ser levadas em considerações, apresentamos indícios de que o problema de desigualdade territorial ainda é presente no Brasil, dado que as regiões continuam a apresentar de maneira bastante desigual tanto a magnitude do trabalho infantil quanto referente a alocação das transferências do programa. A adoção de políticas reguladas na união que redistribuem recursos no nível individual não implica redução seguida da desigualdade entre regiões. No tocante ao problema do trabalho infantil no Brasil, o desenho das instituições tem importantes implicações para o resultado observado das políticas públicas.

Cabe ressaltar, apesar dos resultados que apresentamos sobre uma política social centralizada de transferências interpessoais não estar tendo o efeito esperado, não significa dizer que políticas descentralizadas são melhores ou mais eficientes no combate às desigualdades regionais. A literatura aponta que a descentralização pode gerar problemas de administração, legitimando institucionalmente modelos divergentes de políticas sociais que conduziria a diferentes resultados territoriais elevando os níveis de desigualdade.

Próximos Passos

Por que o PETI? Por que é importante estudar políticas públicas?

A intenção de escolher o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil como objeto de análise surgiu da necessidade de se estudar de forma mais profunda como as políticas públicas têm se desempenhado em seus respectivos objetivos. Assim como aprendemos durante nossa graduação, ter a compreensão de como esses programas agem para o benefício da sociedade, bem como, sobre quais são as responsabilidades do Estado é essencial para a promoção de igualdades. O PETI se destaca por ter objetivos focados para a resolução de um problema específico que afeta e molda a vida de diversas crianças e adolescentes. O programa se torna essencial para que possamos reduzir os altos índices de trabalho infantil no Brasil. Mas, como demonstramos a partir da literatura, ele não obteve muito impacto em seu objetivo e quase teve seu fim em 2003, permanecendo ignorado até hoje. O intuito de acabar com um programa sem prévia investigação de suas possíveis falhas se torna preocupante, principalmente, quando esta pode estar relacionado a fatores como distorção no efeito redistributivo do recurso. Nosso objetivo enquanto pensadores de políticas públicas é

contribuir com o debate sobre o tema, realizando investigações sobre os efeitos das políticas sob o bem estar social da população e tentar solucionar as eventuais falhas no decorrer de suas implementações, fazendo valer o direito à cidadania.

Referências Bibliográficas

ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (Acir). **The condition of contemporary federalism: conflicting theories and collapsing constraints**, Washington. 1981.

ALMEIDA, Maria H. T. "Federalismo e políticas sociais". **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, p.13-40, 1996.

_____. Recentralizando a Federação? **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 29-40, 2005.

ARAUJO, Victor; FLORES, Paulo. Redistribuição de renda, pobreza e desigualdade territorial no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , v. 25, n. 63, p. 159-182, Sept. 2017 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782017000300159&lng=en&nrm=iso>. acesso em 27 de Junho de 2019.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?.**Dados**, Rio de Janeiro , v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010 . disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003&lng=en&nrm=iso>. acesso em 27 de Junho de 2019.

BARROS, Ricardo Paes de, MENDONÇA, Rosane. **Os determinantes da desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 1995.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane. "A evolução do bem-estar, pobreza e desigualdade no Brasil ao longo das três últimas décadas $\frac{3}{4}$ 1960/1990". **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 1995.

BANTING, Keith; CORBETT, Stan. "Health Policy and Federalism: An Introduction", *in* K. Banting e S. Corbett (eds.), **Health Policy and Federalism: A Comparative Perspective on Multi-level Governance**. Kingston, CA, Queen's University, Institute of Intergovernmental Relations, p. 1-38, 2002.

BERAMENDI, P. **The Political Geography of Inequality: Regions and Redistribution**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2012.

BICHIR, Renata. **Governança multinível**. IPEA, Boletim de Análise Político Institucional, vol. 19, p.49-56, 2018.

BICHIR, R.; BRETTAS, G. H.; CANATO, P. Multi-level governance in federal contexts: the social assistance policy in the city of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, p. 1-28, 2017.

BUCHANAN, James M. "Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform". **Publius: The Journal of Federalism**, vol. 25, nº 2, p. 19-27, 1995.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Algumas lições do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. **São Paulo Perspec.**, São Paulo , v. 18, n. 4, p. 50-61, Dez. 2004 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000400007&lng=en&nrm=iso>. acesso em 12 Novembro de 2019.

CARVALHO, Inaiá Maria M. trabalho infantil no brasil contemporâneo. **Cad. CRH** , Salvador, v. 21, n. 54, p. 551-569, dez. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000300010&lng=en&nrm=iso>. acesso em 27 de junho de 2019.

CIPOLA, Ari. **O trabalho infantil**. São Paulo: Publifolha. (Coleção Folha Explica), 2001.

CORRÊA, Diego S. Programas de Transferência de Renda e Desigualdade Social no Brasil. *in: Desigualdade Regional e as Políticas Públicas*, p. 130-153. 2017.

FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, 2006.

KAZEPOV, Y.; BARBERIS, E. Social Assistance Governance in Europe: Towards a Multilevel Perspective. In Y. Kazepov, ed. **Minimum Income Protection in Flux**. London: Palgrave Macmillan, 2013.

MANSO, Carlos A.; BARRETO, Flávio A.; FRANÇA, João Mário S. Retornos da educação e o desequilíbrio regional no Brasil. **Rev. Bras. Econ.**, Rio de Janeiro , v. 64, n. 2, p. 115-133, Junho 2010 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402010000200003&lng=en&nrm=iso>. acesso em 27 Junho de 2019.

ROCHA, S., **Desigualdade regional e pobreza no Brasil: a evolução-1981/95**. Texto para discussão, 567. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 1998.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 9-27, 2005.

SOARES, F. V., SOARES, S., MEDEIROS, M., & GUERREIRO, R. **Programas de transferência de renda no Brasil**: Impactos sobre a desigualdade. IPEA, Texto para Discussão 1228, Brasília, 2006.

SOARES, S.; SOUZA, L.R.; SILVA, W.J; SILVEIRA, F.G., 2015. **Perfil da Pobreza**: Norte e Nordeste Rurais. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , n. 24, p. 105-121, Junho de 2005 . Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100008&lng=en&nrm=iso>. acesso em 27 Junho de 2019.

SILVA, Solange Oliveira. **Trabalho infantil e educação do campo na região do Baixo Sul da Bahia (2007-2015)**. Tese (Mestrado em Educação) - Programa de Pós Graduação, Universidade Federal de Uberlândia. Minas Gerais, p. 118. 2018.

SILVEIRA NETO, R.M.; AZZONI, C.R. Social Policy as Regional Policy: Market and Nonmarket Factors Determining Regional Inequality. **Journal of Regional Science**, 52(3), p.433–450, 2012.

TRABALHO INFANTIL. **Organização Internacional do Trabalho**, 2016. Disponível em: <<https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-infantil/lang--pt/index.htm>>. Acesso em: 03 de jul de 2019.

TRABALHO INFANTIL NO BRASIL. **Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil**, 2016. Disponível em:< <https://fnpeti.org.br/cenario>>. Acesso em: 03 de jul de 2019.

WEINGAST, Barry. "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development". **The Journal of Law, Economics, & Organization**, vol.11, nº 1, p. 1-31, 1995.

WILDAVSKY, Aaron. "Federalism Means Inequality: Geometry, Political Sociology, and Political Culture", in R. T. Golembiewski e A. Wildavsky (eds.), **The Costs of Federalism**. New Brunswick/London, Transaction Books, p. 55-69. 1984.

ZOCAL, Graziela. **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil**: Uma Análise da Trajetória no Brasil. In: III SIMPÓSIO MINEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS. Belo Horizonte: CRESS-MG, 2013.

Anexos

Códigos para organização dos dados e reprodução das figuras apresentadas

```
//Limpeza e união das bases  
cd "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de Curso\Dados\PETI.csv"
```

```
// 2013  
import delimited "201301_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201301_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201302_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201302_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201303_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201303_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201304_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201304_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201305_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201305_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201306_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201306_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201307_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201307_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201308_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201308_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201309_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201309_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201310_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201310_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201311_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201311_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201312_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201312_PETI.dta", replace
clear
```

```
//2014
```

```
import delimited "201401_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201401_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201402_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201402_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201403_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201403_PETI.dta", replace
clear
```

```
/*import delimited "201404_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201404_PETI.dta", replace
clear*/
```

```
import delimited "201405_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201405_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201406_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201406_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201407_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201407_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201408_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201408_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201409_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201409_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201410_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201410_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201411_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201411_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201412_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201412_PETI.dta", replace
clear
```

```
//2015
```

```
import delimited "201501_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201501_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201502_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201502_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201503_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201503_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201504_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201504_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201505_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201505_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201506_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201506_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201507_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201507_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201508_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201508_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201509_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201509_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201510_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201510_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201511_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201511_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201512_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201512_PETI.dta", replace
clear
```

```
//2016
```

```
import delimited "201601_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201601_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201602_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201602_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201603_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201603_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201604_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201604_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201505_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201605_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201606_PETI.csv", delimiter(";")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201606_PETI.dta", replace
```



```
clear
```

```
import delimited "201607_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201607_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201608_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201608_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201609_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201609_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201610_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201610_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201611_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201611_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201612_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201612_PETI.dta", replace  
clear
```

```
//2017
```

```
import delimited "201701_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201701_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201702_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201702_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201703_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201703_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201704_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201704_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201705_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201705_PETI.dta", replace
```

```
clear
```

```
import delimited "201706_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201706_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201707_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201707_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201708_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201708_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201709_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201709_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201710_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201710_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201711_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201711_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201712_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201712_PETI.dta", replace  
clear
```

```
//2018
```

```
import delimited "201801_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201801_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201802_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201802_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201803_PETI.csv", delimiter(";")  
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de  
Curso\Dados\PETI.csv\201803_PETI.dta", replace  
clear
```

```
import delimited "201804_PETI.csv", delimiter(";")
```

```
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201804_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201805_PETI.csv", delimiter(",")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201805_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201806_PETI.csv", delimiter(",")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201806_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201807_PETI.csv", delimiter(",")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201807_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201808_PETI.csv", delimiter(",")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201808_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201809_PETI.csv", delimiter(",")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201809_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201810_PETI.csv", delimiter(",")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201810_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201811_PETI.csv", delimiter(",")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201811_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201812_PETI.csv", delimiter(",")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201812_PETI.dta", replace
clear
```

```
//2019
```

```
import delimited "201901_PETI.csv", delimiter(",")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201901_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201902_PETI.csv", delimiter(",")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201902_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201903_PETI.csv", delimiter(",")
```

```
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201903_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201904_PETI.csv", delimiter(",")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201904_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201905_PETI.csv", delimiter(",")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201905_PETI.dta", replace
clear
```

```
import delimited "201906_PETI.csv", delimiter(",")
save "C:\Users\Gabriel Madeira\Google Drive\00 Pesquisa\TFC - Trabalho Final de
Curso\Dados\PETI.csv\201906_PETI.dta", replace
clear
```

```
use 201301_PETI.dta, clear
```

```
append using "201302_PETI" "201303_PETI"
append using "201304_PETI" "201305_PETI"
append using "201306_PETI" "201307_PETI"
append using "201308_PETI" "201309_PETI"
append using "201310_PETI" "201311_PETI"
append using "201312_PETI"
```

```
append using "201402_PETI" "201403_PETI"
append using "201405_PETI" //"201404_PETI"
append using "201406_PETI" "201407_PETI"
append using "201408_PETI" "201409_PETI"
append using "201410_PETI" "201411_PETI"
append using "201412_PETI" "201401_PETI"
```

```
append using "201502_PETI" "201503_PETI"
append using "201504_PETI" "201505_PETI"
append using "201506_PETI" "201507_PETI"
append using "201508_PETI" "201509_PETI"
append using "201510_PETI" "201511_PETI"
append using "201512_PETI" "201501_PETI"
```

```
append using "201602_PETI" "201603_PETI"
append using "201604_PETI" "201605_PETI"
append using "201606_PETI" "201607_PETI"
append using "201608_PETI" "201609_PETI"
append using "201610_PETI" "201611_PETI"
append using "201612_PETI" "201601_PETI"
```

```
append using "201702_PETI" "201703_PETI"
append using "201704_PETI" "201705_PETI"
append using "201706_PETI" "201707_PETI"
append using "201708_PETI" "201709_PETI"
append using "201710_PETI" "201711_PETI"
append using "201712_PETI" "201701_PETI"
```

```

append using "201802_PETI" "201803_PETI"
append using "201804_PETI" "201805_PETI"
append using "201806_PETI" "201807_PETI"
append using "201808_PETI" "201809_PETI"
append using "201810_PETI" "201811_PETI"
append using "201812_PETI" "201801_PETI"

append using "201902_PETI" "201903_PETI"
append using "201904_PETI" "201905_PETI"
append using "201901_PETI"

encode uf, gen(UF)

destring valorparcela, replace dpcomma
collapse (count)nisfavorecido (sum) valorparcela, by (UF mêsreferência )

gen time = string( mêsreferência, "%12.0f")
gen ano = real(substr(time, 1, length(time)-2))
gen mes = real(substr(time, -2, 2))

gen Mês_Ano = ym(ano, mes)
format Mês_Ano %tm

tsset UF Mês_Ano

set scheme plotplain
xtline taxa, over

graph hbox taxa, over(Região)
graph hbox valorparcela, over(UF)
graph hbox taxa if taxa < 60, over(UF)

byhist taxa if taxa < 60, by(Região)

graph bar nisfavorecido, over(Região) over(UF)
graph bar taxa, over(Região)
graph bar nisfavorecido, over(Região)

//Cria as regiões
decode UF, gen(Região)
replace Região = "Norte" if Região=="AC" | Região=="AM" | Região=="RO" | Região=="PA" |
Região=="AP" | Região=="RR" | Região=="TO"
replace Região = "Nordeste" if Região=="MA" | Região=="PI" | Região=="BA" | Região=="SE" |
Região=="AL" | Região=="PE" | Região=="PB" | Região=="RN" | Região=="CE"
replace Região = "Sudeste" if Região=="MG" | Região=="SP" | Região=="RJ" | Região=="ES"
replace Região = "Centro-Oeste" if Região=="GO" | Região=="DF" | Região=="MS" | Região=="MT"
replace Região = "Sul" if Região=="RS" | Região=="SC" | Região=="PR"

tab Região

gen taxa = valorparcela/nisfavorecido

encode Região, gen(região)

```

```
collapse (count)nisfavorecido (sum) valorparcela, by (região ano)
tsset região ano
```

```
//Figura 3
xtline nisfavorecido, over
//Figura 4
xtline valorparcela, over
//Figura 5
xtline taxa, over
//Figura 2
graph bar nisfavorecido, over(região)
graph bar valorparcela, over(região)
graph bar taxa, over(região)
```