

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

ANDERSON DE MELLO REICHOW

**USOS E RACIONALIDADES DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO
TRABALHO INFANTIL (PETI) SEGUNDO A ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE
AÇÃO PÚBLICA (1996-2016)**

Porto Alegre

2023

Anderson De Mello Reichow

**Usos e racionalidades do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)
segundo a análise dos instrumentos de ação pública (1996-2016)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientadora: Dra. Marília Patta Ramos

Porto Alegre

2023

CIP - Catalogação na Publicação

Reichow, Anderson de Mello
Usos e racionalidades do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) segundo a análise dos Instrumentos de Ação Pública (1996-2016) / Anderson de Mello Reichow. -- 2023.
118 f.
Orientadora: Marília Patta Ramos.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. 2. Instrumentos de Ação Pública. 3. Assistência Social. 4. Sistema Único de Assistência Social. 5. Sociologia da Ação Pública. I. Patta Ramos, Marília, orient. II. Título.

Anderson de Mello Reichow

**Usos e racionalidades do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)
segundo a análise dos instrumentos de ação pública (1996-2016)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientadora: Dra. Marília Patta Ramos

Porto Alegre, 24 de fevereiro de 2023.

Resultado: Aprovado

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Marília Patta Ramos - Orientadora
Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Profa. Dra. Leticia Maria Schabbach
Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Profa. Dra. Julice Salvagni
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Profa. Dra. Marília Luz David
Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Para Juliet e Matilda,
Die familie.

Agradecimentos

A desafiadora trajetória de um estudante que, sem rejeitar sua *alma mater* de bacharelado em Direito, propõe-se à investigação avançada na Sociologia, há de ser marcada pela generosidade dos iniciados deste outro campo. A mim estenderam a mão todos os professores e professoras com quem travei contato, foram sim rigorosos no dever de bem conduzir os processos de ensino, aprendizagem e pesquisa que tinham de levar adiante, mas não me deixaram disperso em jargões ou perdido na insuficiência. Sou grato aos professores e professoras como também o sou aos colegas, esses um tanto mais jovens e vivos que eu, possivelmente demasiado circunspeto com a moderação de quem só aos poucos foi deixando de pisar em falso. É importante dizer que a autonomia do pensamento se me afigura, então, como resultado de um caminho de leituras e reflexões compartilhadas, mas também, e inequivocamente, como um percurso de colaborações pelas quais, digo de novo, sou bastante grato.

Especial agradecimento escrevo à minha orientadora, Professora Doutora Marília Patta Ramos. Foi sempre muito atenciosa, paciente e incrivelmente ágil na disposição de me atender. Esta nota de agilidade e disponibilidade me deixou bastante impressionado e terá marcado, para mim, esta experiência como mestrando. É justo dizer, portanto, que há motivos para que me sinta afortunado.

RESUMO

Esta dissertação corresponde ao trabalho de mestrado em Sociologia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e examina a ação pública de erradicação do trabalho infantil no Brasil. O recorte abrange a trajetória do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - o PETI, de 1996 até o período subsequente ao seu redesenho (2016). O objetivo da pesquisa é a compreensão acerca dos usos e racionalidades do PETI segundo o modelo de análise proposto pela categoria dos Instrumentos de Ação Pública. Para isso, realizou-se uma análise documental, tomando-se a trajetória dos atos normativos como uma forma de identificar os usos e os objetivos da ação pública. A seleção dos documentos seguiu duas balizas: a primeira, a trajetória do próprio PETI, analisada a partir de seus documentos de regência; a segunda, as conexões do PETI com o seu sistema mais amplo de regulação, isto é, a Assistência Social, observados, também, os documentos produzidos em âmbito federal. A estruturação micro-institucional do programa revelou a partir do contraste entre o seu objetivo proclamado e os seus usos concretos, estes identificados a partir das inovações, modificações e permanências da ação pública. A partir da captura dessas mudanças no PETI e no Sistema Único de Assistência Social - SUAS, foram agrupados seis aspectos que exprimem as alterações capturadas: (1) a padronização, (2) a adoção de serviços multifuncionais, (3) a consolidação de práticas específicas de indução, (4) o uso de novas formas de regulação, (5) a imposição de uma nova organicidade no programa e (6) a sustentação de mensurações específicas do Censo Suas. Os usos do programa evidenciam que o seu aspecto instrumental o levou a ocupar papéis que, ao longo do tempo, gerou diferentes oportunidades aos atores e estruturou de maneira cambiante as suas linhas de atuação. O caráter instrumental do PETI indica que o programa inicialmente se revelou como um instrumento à serviço da gestão do SUAS, antes de convergir, a partir do redesenho, para a busca de novo protagonismo na ação de erradicação do trabalho infantil, especialmente pela mobilização de sentidos destinados ao preenchimento de lacunas do SUAS.

Palavras-chave: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Instrumentos de Ação Pública. Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. Sociologia da Ação Pública.

ABSTRACT

This text is a result of the work in the Sociology Master studies at the Federal University of Rio Grande do Sul about the public action to eradicate child labor in Brazil. The theme selection includes the retrospective of the Eradicating Child Labor Program, from his origins (1996) until the period that follows the redesign of the program (2016). The research aims to understand the usages and rationalities of the Program according to the analysis model proposed by the Public Action Instruments category (a kind of micro institution). Thereafter, a documental analysis took place assuming the normative background as a way to identify the usages and objectives of public action. The documents selection follows two criteria: first, the history of the Program, analyzed by his regent acts; second, the connections between the Program and his more comprehensive system of regulation, that is, the Brazilian Social Assistance, considering also the documents provided by the federal level. The micro institutional structure of the Program was detected by the contrast between his literal aims (to eradicate child labor) and his concrete usages, both identified accordingly the innovations, modifications and continuity of public action. From the understanding of these changes in the Program and in the Social Assistance System as well, six main aspects were identified: (1) the standardization, (2) the adoption of multifunctional social services, (3) the consolidation of induction practices, (4) the use of new forms of regulation, (5) the imposition of a new organicity in the program and (6) the continuity of certain forms of measurements in the SUAS Census. The usages of the Program show that its instrumental aspect conducted to play certain roles that, over time, gave different opportunities to the social actors and provided changing structures for their forms of action. The instrumental nature of the Program indicates that, initially, it was mobilized for the service of the major system management, until the new path for pursuing child labor avoidance, specially by providing new senses to fulfill the Social Assistance System gaps.

Keywords: Eradicating Child Labor Program. Instruments of Public Action. Social Assistance. Social Assistance System. Sociology of Public Action.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - critérios de seleção de documentos para análise e etapas de análise	26
Quadro 2 - Síntese dos níveis de observação propostos pela sociologia política dos instrumentos e da instrumentação	40
Quadro 3 - Configuração inicial da LOAS	47
Quadro 4 - Configuração da PNAS 2004	56
Quadro 5 - Configuração da gestão NOB/SUAS 2005	61
Quadro 6 - Configuração das instâncias de Articulação, Pactuação e Deliberação da NOB/SUAS 2005	62
Quadro 7 - Configuração dos benefícios e serviços do PETI e PBF a partir da integração dos programas	63
Quadro 8 - Objetivos específicos do Protocolo previsto na Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009	64
Quadro 9 - Matriz padronizada para fichas de serviços socioassistenciais	65
Quadro 10 - síntese dos serviços conforme nível de proteção	66
Quadro 11 - questionário do Censo SUAS 2013	74
Quadro 12 - Questões e período de resposta ao Censo SUAS sobre a implementação das Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	74
Quadro 13 - síntese da análise e achados referentes à técnica das terminologias	79
Quadro 14 - síntese da análise e achados referentes à técnica dos serviços multifuncionais	82
Quadro 15 - síntese da análise e achados referentes à ferramenta do cofinanciamento	84
Quadro 16 - síntese da análise e achados referentes à técnica das formas de regulamentação	87
Quadro 17 - síntese da análise e achados referentes à técnica da organicidade bifronte do redesenho do PETI	90
Quadro 18 - itens do Censo SUAS (2013-2016) relativos à dimensão interna corporis do PETI	92
Quadro 19 - itens do Censo SUAS (2013-2016) relativos à dimensão de articulação inter-setorial	92
Quadro 20 - síntese da análise e achados referentes à técnica e ferramentas ligadas ao Censo SUAS, após o redesenho do PETI	93
Quadro 21 - síntese dos achados e objetivos instrumentais da trajetória do PETI	97

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEPETI - Ações Estratégicas de Erradicação do Trabalho Infantil
CIT - Comissão Intergestores Tripartite
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializado da Assistência Social -
CONAETI - Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil
EBS - Estado de Bem-Estar Social
FNAS - Fundo Nacional da Assistência Social
FNPETI - Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPT - Ministério Público do Trabalho
NOB - Norma Operacional Básica
OIT - Organização Internacional do Trabalho
PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos
PAIF - Programa de Atenção Integral às Famílias
PBF - Programa Bolsa Família
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PRONAF - Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar
PT - Partido dos Trabalhadores
SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SCFV - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. APONTAMENTOS METODOLÓGICOS	18
2.1. Objetivos de pesquisa	18
2.2. Estratégia analítica	18
3. INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA	29
3.1 Bases analíticas: Estado e políticas públicas.	29
3.2. O espaço dos instrumentos de ação pública na abordagem sociológica	31
3.3. Ancoragens da abordagem instrumental	34
3.4. Instrumentos e instituições - aspectos conceituais	38
3.5. Alcances da abordagem instrumental do PETI	41
4. DESENHO E REDESENHO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL NO QUADRO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	43
4.1. Trajetória inicial do PETI: da configuração regional à inserção no SUAS.	43
4.2. O redesenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	71
5. O PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL À LUZ DE SEUS ASPECTOS INSTRUMENTAIS	76
5.1. A padronização nos caminhos da assistência social brasileira: terminologias para a estruturação.	76
5.2. A adoção de serviços multifuncionais	80
5.3. Estratégias federativas de cofinanciamento e indução de agendas	83
5.4. As formas de regulação	85
5.5. O redesenho do PETI e a organicidade do programa	87
5.6. Mensurações continuadas do PETI no Censo SUAS	91
5.7. Conclusões acerca do caráter instrumental do PETI a partir do exame de sua trajetória	94
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
7. REFERÊNCIAS	105
7.1 BIBLIOGRAFIA	105
7.2 LISTA DE DOCUMENTOS	113

1. INTRODUÇÃO

Esta investigação corresponde ao trabalho de mestrado em Sociologia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, desenvolvido na linha de pesquisa "Sociedade, Participação Social e Políticas Públicas", e examina a ação pública de erradicação do trabalho infantil no Brasil. O recorte proposto abrange a trajetória do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - o PETI, de sua elaboração inicial (1996) até o período subsequente ao seu redesenho (2016).

A eliminação do trabalho precoce é uma agenda que, no Brasil, sequer completou 30 anos. Um programa com esse propósito surgiu somente em 1996, ainda de modo regionalizado e na esteira de interlocuções com agências do Sistema Global de Direitos Humanos, notadamente a OIT - Organização Internacional do Trabalho. Com a nacionalização da iniciativa, a partir do ano 2000, o seu enquadramento se situou no âmbito dos órgãos da Assistência Social e, dada a cronologia dos eventos, verifica-se que a sua institucionalização é realizada em paralelo com o próprio sistema nacional de políticas públicas deste setor. A lei de regência da Assistência Social ainda era um fato recente (1993) e de pouca concretização ao tempo em que os primeiros atos normativos direcionados à erradicação do trabalho infantil foram adotados.

A nacionalização do programa, com o seu desenho inicial, consolidou-se às vésperas da assunção dos governos do PT - Partido dos Trabalhadores (2003 a 2016). As gestões desse período tiveram um grande impacto na modelagem da Assistência Social no Brasil, com sua marca mais angular na criação do SUAS - Sistema Único de Assistência Social, a partir de 2004. Neste interregno que acompanha os governos do PT, há uma perspectiva de continuidade e incremento nos serviços e benefícios instituídos, com grande protagonismo do Programa Bolsa Família como elemento de vitrine e de aglutinação de intervenções socioassistenciais. A relativa estabilidade com que os processos de gestão foram se impondo, alusivos a uma mesma lógica de expansão das capacidades municipais e consolidação do papel federal de coordenação, traduz-se, no caso do PETI, na ausência de uma produção normativa destinada à inteira modificação do programa. Noutras palavras, desde a regência inicial dos anos 2000, permaneceu o programa até o fim do ano de 2016 sem que fosse elaborado um novo regimento de extensão geral, nem mesmo com o propósito de consolidar reformas ou

modificações pontuais. As mudanças verificadas foram todas incrementais, sem rupturas ou novos marcos fundacionais.

O novo regramento do fim de 2016 já se inseriu, porém, em um novo quadro de gestão no âmbito federal (governo Temer), em cenário de transição, antecedendo um conjunto de modificações na estrutura ministerial, secretarial e de conselhos de participação no período subsequente (governo Bolsonaro). Detecta-se, assim, que há uma quebra de linearidade que tem potencial para interferir substancialmente nas premissas que vão do desenho à execução dos programas socioassistenciais - inclusive o PETI. Por essa razão, e com a intenção de eliminar do escopo de análise alterações outras que exerçam um provável impacto político no curso das ações, optou-se por fixar-se o recorte temporal excluindo a Portaria nº 318, de 12 de dezembro de 2016 e o período posterior. Assim, o objeto de investigação tem esta primeira questão de temporalidade justificada.

A escolha do PETI como objeto leva em conta, ainda, duas razões: primeiro, trata-se de um dos programas que menos recebe atenção das pesquisas acadêmicas da área, mormente quando se busca englobar o seu caráter nacional (quer dizer, há predominância de trabalhos dedicados a avaliações e estudos de caso de recorte particularizado, em entes subnacionais - (Machado (2022), Vasconcelos (2018), Costa (2019), Souza (2016), Custódio e Ramos (2021); segundo, está diretamente ligado à atividade profissional deste pesquisador, como Procurador do Ministério Público do Trabalho - notadamente como Coordenador e Vice-Coordenador Regional da Coordinfância (área temática especializada na busca pela erradicação do trabalho infantil) e membro do Grupo de Trabalho sobre a cadeia produtiva do tabaco nos estados do sul do Brasil, entre outros encargos.

A pesquisa teve como problema a seguinte indagação: como se estruturam os usos e racionalidades do PETI, da sua criação ao redesenho, à luz da categoria analítica dos instrumentos de ação pública?

O ferramental mobilizado para o desenvolvimento da dissertação coloca em cena a perspectiva de que, apesar da existência de referências, procedimentos e processos que possam ser apreendidos como objetos eminentemente técnicos (especialmente por alguns segmentos profissionais), as políticas e programas no campo da ação pública integram instâncias de exercício e disputa de poder entre os mais variados sujeitos, individual ou coletivamente. Tal formulação está presente

tanto na escolha do tema como na elaboração do problema, assim como na construção metodológica que será empregada para o desenvolvimento da análise: a aplicação da categoria dos instrumentos de ação pública.

Tributária de uma linhagem da sociologia da ação pública francesa, a categoria dos instrumentos de ação pública tem como elemento central a afirmação de que eles não são meros artefatos técnicos dotados de neutralidade, algo que os atores sociais mobilizam para realizar suas vontades e interesses segundo uma lógica restrita ao universo da eficiência. Ao contrário, os instrumentos portam em si um conjunto de visões sobre o mundo, sobre os problemas, sobre os atores e sobre suas relações, e compõem, como micro-instituições (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012), uma das dimensões do arranjo de implementação de políticas públicas. É certo, ademais, que os instrumentos tampouco brotam de forma espontânea. Eles são um fruto do viável, um produto das possibilidades iluminadas pela dependência de trajetória, pelo estoque de recursos e estruturas anteriores, pelas formas de participação social e de controle, pelas dinâmicas entre entes subnacionais, enfim, pelas variáveis de contingência do Estado Democrático de Direito (e suas transformações) nas complexas interações de governança que formam os arranjos de implementação de políticas públicas. Por isso, essas configurações devem ser estudadas, analisadas e interpretadas caso a caso, em perspectivas comparadas, sem pretensões normativas de caráter genérico.

Esclarece-se, de pronto, que as perspectivas sociológicas acerca da caracterização do trabalho infantil, da construção da noção de infância ou das incidências desses temas na reprodução social do trabalho, por exemplo, não comparecem como categorias determinantes para o estudo. O mérito que esta investigação busca alcançar, com efeito, está na exploração da vocação de um modelo de análise de políticas públicas (instrumentos de ação pública) à luz de premissas sedimentadas na produção da sociologia quanto à aplicação do viés neoinstitucionalista, notadamente sobre a forma com que se podem explicar os mecanismos incidentes nas entregas socioassistenciais.

Não se quer dizer, com isso, que esses aspectos antes mencionados (infância, trabalho infantil, reprodução social etc) sejam variáveis irrelevantes para os resultados da configuração do Estado de Bem Estar Social no Brasil. São, a rigor, fundantes do campo de políticas públicas os debates acerca do grau de desmercadorização da força de trabalho, isto é, a forma de inserção do trabalho na

vida dos indivíduos e das famílias: se uma imposição, ou uma oportunidade. Essa gradação (imposição *versus* oportunidade, passando por diferentes escalas) se dá em atenção a uma crescente heterogeneidade de situações atribuídas à industrialização e à complexidade da divisão do trabalho, mas também aos custos de reprodução social. Assim, as situações de desemprego, de velhice, de incapacidade temporária ou permanente, e, claro, de precocidade (imposição do trabalho às crianças), são objeto de tratamento pelas políticas sociais. A interpretação dessas incidências, porém, não é incorporada nesta pesquisa. Afinal, dentre a literatura que identifica causas de ordem político-institucional para explicar o surgimento e desenvolvimento dessas provisões, figura a concepção que, a despeito de não negar a incidência de fatores extra-estatais, permite posicionar o Estado e suas burocracias como variável independente. É neste caminho, então, que este trabalho se desenvolve.

Apesar da centralidade de questões que ganham expressão no interior do Estado, o estudo sobre como a ação estatal afeta a implementação de políticas públicas não é um contínuo, haja vista as transformações ditadas pelas privatizações, pelas desregulamentações, pela modificação da base tecnológica e informacional da sociedade, com impacto sobre as formas de participação social e de pressão, assim como da interação entre estado, mercado e sociedade. No contexto brasileiro, no período da Nova República, adiciona-se também o pacto político com os municípios, os mecanismos de sustentação das agendas federais e os novos papéis de controle desempenhados por agências estatais (PIRES; GOMIDE, 2016). Essas são condicionalidades que, além de não revogarem o peso dos legados setoriais de políticas como as da Assistência Social, impõem novos desafios de governança que - tal como aqui se defende - podem ser elucidados por meio da incorporação de estratégias analíticas que se habilitem para defrontar essas modificações conjunturais.

Os diagnósticos sobre a governança da Seguridade Social no Brasil são denotativos dessa complexificação. Saúde, Previdência e Assistência Social tiveram trajetórias próprias que ecoam nos desenhos dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e nas diferentes estratégias adotadas para a implementação em níveis subnacionais. Assim, apesar de representarem o braço da ação social do estado, cada segmento exprime diferentes processos por meio dos quais se detectam modificações no papel conferido aos entes subnacionais, no peso dos

financiamentos, na integração das provisões com o mercado, nas necessidades de regulamentações e reformas ao longo do tempo, na assertividade da divisão de atribuição de cada ente federado etc. Tratam-se de ilustrações de como um mesmo mecanismo (por exemplo, uma estratégia de cofinanciamento) pode operar segundo lógicas completamente distintas, mesmo manejados por atores idênticos e num mesmo sentido (e. g., um fluxo de recursos provindos da União e Estados em direção a Municípios, ora no caso da Saúde, ora no caso da Assistência). Essa constatação, aliás, já antecipa em alguma medida o espírito de uma abordagem em sintonia com o viés instrumental, sinalizando que esses conjuntos de providências estruturam a ação pública de modo particular, de acordo com lógicas próprias a serem aferidas caso a caso. Demonstra-se, nessa perspectiva, uma das utilidades do estudo adepto da categoria dos instrumentos: interpretar os usos específicos das técnicas e ferramentas manejadas pelos atores sociais no contexto de uma dada ação pública.

Inicialmente, a proposta de pesquisa abrangia um desenho misto, de cunho qualitativo-quantitativo. Nessa perspectiva, a trajetória do trabalho culminaria no exame da implementação das ações estratégicas de erradicação do trabalho infantil concebidas ao tempo do redesenho do programa, mas esse exame dependeria, segundo os objetivos traçados, da identificação do caráter instrumental do PETI e das valências específicas que esta dimensão instrumental legaria ao arranjo de implementação de políticas públicas em estudo. Com essa visão, o ponto de chegada da análise qualitativa seria alcançado à altura em que fossem identificadas as potências derivadas do concertamento entre os atores e os respectivos instrumentos, de modo que tais potências seriam mobilizadas como hipóteses para uma investigação da relação de causa e efeito entre uma variável independente e o conjunto de variáveis dependentes - as quais seriam mensuradas em uma escala de implementação formada a partir de questões presentes no Censo Suas entre os anos de 2013 e 2016. A unidade de análise, na proposta inicial, seria o Município - entes a serem separados em dois grupos: de um lado, aqueles que tivessem recebido o cofinanciamento provindo da União e dos estados a partir de 2014 para o custeio das ações estratégicas; de outro, aqueles que não tivessem sido beneficiados com esses repasses. A pesquisa caminhava pela opção que situava o cofinanciamento, em associação com o caráter instrumental do PETI, em uma dimensão qualificada das capacidades estatais - buscando-se explicar como

essa capacidade financeira adicional, predicada, ainda, pelo teor instrumental do programa, mobilizaria (ou não) as condições para implementação das ações estratégicas nos diferentes grupos de municípios brasileiros.

Entretanto, ao tempo do exame de qualificação do projeto, formou-se um consenso ao redor da constatação de que a pesquisa abrangia múltiplas dimensões que, provavelmente, haveriam de ser melhor esmiuçadas a partir de uma separação dessas agendas. Nesse sentido, então, preferiu-se concentrar este trabalho de mestrado no caminho intermediário, isto é, na etapa que antecede, lógica e metodologicamente, as questões atinentes à implementação das ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Com essa separação, estabeleceu-se que esta dissertação trataria do conjunto de explicações obtido a partir da aplicação da categoria dos instrumentos como ferramenta de análise da trajetória do PETI. Apesar de a etapa subsequente da pesquisa inicialmente concebida concentrar-se na implementação do redesenho, torna-se imprescindível, segundo as próprias lentes analíticas selecionadas, a compreensão acerca do movimento que culmina nesse redesenho. Afinal, tal como inúmeras vezes há de se pontuar neste texto, os instrumentos de políticas públicas não são objetos cujos usos e sentidos possam ser denotadas por meio de uma fotografia ou de uma imagem estática: é necessário traçar-se, no mínimo, uma comparação para que se possa afirmar o conteúdo ou o objetivo de um instrumento em específico. Assim, a bem de se aprofundar a compreensão acerca do objeto, buscou-se delimitar o escopo analítico com atenção não apenas à trajetória do programa alienada de seu contexto, mas também pela aderência do PETI no conjunto das iniciativas da Assistência Social brasileira.

À vista dessas molduras brevemente apresentadas, a progressão da dissertação se estrutura da seguinte forma. No capítulo que sucede esta introdução, serão detalhados os objetivos de pesquisa, o rol de fontes documentais e a estratégia analítica. Neste segmento, as questões de ordem metodológica serão elucidadas.

No capítulo posterior, será examinada a conexão entre a categoria dos instrumentos de ação pública e os estudos da linhagem neoinstitucionalista que lhe dão lastro. Trata-se de uma passagem importante que oferece ao leitor esclarecimentos adicionais sobre as premissas levadas adiante pelos autores da sociologia da ação pública, já que essas intertextualidades, apesar de recorrentes,

são pouco desenvolvidas na literatura dos proponentes do campo dos instrumentos, especificamente. O caráter de novidade do modelo de análise abre espaço para esforços como esse, aptos a remover parte do hermetismo que eventualmente pode demarcar a expressão de "iniciados". As primeiras elaborações da matriz weberiana e foucaultiana que predicam a categoria dos instrumentos são já anunciadas, assim como se detalha o espaço em que se fecundou a promessa de pertinência desta categoria, nomeadamente as modificações na ordem hierárquica do estado e as alterações de arranjo que lhe são conseqüências. A contribuição da sociologia da ação pública é também posicionada no panorama dos estudos sociológicos sobre produção de políticas públicas. São detalhadamente apresentados os instrumentos da ação pública, com a discussão de sua ancoragem, os seus aspectos conceituais e as possibilidades analíticas. São também lançadas as definições quanto ao distanciamento de abordagens funcionalistas e elucidada a filiação à Sociologia do Estado e à Sociologia da Ciência e Tecnologia. Esses elementos são então concatenados com os postulados centrais da visão teórica, os quais enfatizam a simbiose de caracteres técnicos e sociais nos dispositivos que encerram a noção de instrumento. O paralelo entre instrumentos e instituições é traçado, permitindo o aprofundamento das nuances sociopolíticas abrangidas pela discussão. As questões referente à naturalidade dos instrumentos são afastadas e colocados em cena os problemas atinentes ao exercício do controle, às conseqüências das escolhas de instrumentos, além da diferenciação com as técnicas e ferramentas. Também se remonta o diálogo da teorização com as chaves de compreensão matizadas pelos produtos neoliberais no campo da quantificação.

No quarto capítulo é descrita a trajetória da ação pública de erradicação do trabalho infantil no Brasil, assim como sua posição no quadro geral da Assistência Social brasileira. O traçado permite seguir os caminhos que se instauraram a partir da Doutrina da Proteção Integral, com a linguagem de direitos, que garantiu assento na Constituição da República de 1988. É apresentado o desenvolvimento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, desde sua fase originária, de âmbito regional, com a posterior nacionalização, até o redesenho, com todos os documentos que lhe deram forma e conteúdo. Esse trajeto é contextualizado com a inserção paulatina dos programas no âmbito da Assistência Social, identificando-os com as temporalidades da estruturação do Sistema Nacional de Políticas Públicas e as marcas do esforço coordenativo de âmbito federado para

implementação das políticas sociais. São detalhadas, por exemplo, a Lei Orgânica da Assistência Social, as Políticas Nacionais de Assistência Social, as Normas Operacionais Básicas, assim como um amplo conjunto de regulamentos dedicados a serviços e benefícios componentes do SUAS. Também são analisados os documentos produzidos por organismos externos à estrutura de Assistência Social, como de comissões integrantes do Ministério do Trabalho que se dedicaram à produção de documentos acerca da erradicação do trabalho infantil. Trata-se de um arcabouço documental abrangente sobre os mecanismos de regência da ação pública em âmbito federal.

No quinto capítulo, são pinçados e detalhados, junto à trajetória do PETI e do SUAS, os elementos que oferecem suporte a uma análise instrumental do programa. Com a identificação desses vetores, agregam-se valências interpretadas como constitutivas de um instrumento a socorro da gestão mais ampla do SUAS, até que o reordenamento vem a sinalizar uma busca pela retomada de um protagonismo próprio ligado à agenda de erradicação do trabalho infantil. As conclusões acerca da configuração do PETI como um instrumento são apresentadas na sequência.

Espera-se que o emprego de categorias de análise como a dos "Instrumentos de Ação Pública" contribua para o diálogo científico encampado pela Sociologia, somando esforços àqueles que visam entender o papel da arquitetura institucional na determinação dos resultados sociais e políticos (CORTES; LIMA, 2012, p. 53).

2. APONTAMENTOS METODOLÓGICOS

2.1. Objetivos de pesquisa

Gerais:

1. Compreender os usos e racionalidades do PETI entre 1996 e 2016, segundo a categoria dos instrumentos de ação pública.

Específicos:

1. Mapear a inserção do PETI na política socioassistencial no contexto pós-1998;
2. Caracterizar e explicar a incidência das tipologias de instrumentos, técnicas e ferramentas trajetória da ação pública de erradicação do trabalho infantil no Brasil;
3. Interpretar como os dispositivos técnicos e sociais contidos no PETI estruturam a política pública.

2.2. Estratégia analítica

Para se alcançar o conjunto de objetivos lançados, realizou-se a análise dos documentos de regência da ação pública de erradicação do trabalho infantil. Ou seja, foram reunidos e examinados atos jurídicos diversos (leis e regulamentos infralegais). A escolha dessa estratégia baseada na análise documental e os critérios que conduziram o tratamento dessas informações são a seguir elucidados. No entanto, cabe também explicar o porquê da opção pela base documental, e não o recurso a entrevistas ou outros tipos de fonte. Foram aspectos teóricos e práticos que guiaram esta preferência.

A opção por não incluir, por exemplo, entrevistas ou atas de reuniões de conselhos de participação como um dos elementos de análise radica-se tanto na suficiência de uma lógica particular de abordagem fulcrada em documentos, como no desdobramento que este recorte entrega quanto ao alcance da análise. Com o recurso documental, abre-se a possibilidade de realizar-se um estudo abrangente do ponto de vista temporal (1996 a 2016) e territorial, transcendendo o nível local. Além disso, apesar de não se excluir a possibilidade de emprego de metodologias diversas, também se toma em consideração a perspectiva de ordem lógica segundo a qual é necessário garantir um olhar atento para o nível instrumental, para a

camada não-subjetiva que integra o arranjo de implementação. Assim, o esforço de "conversar" não com atores, mas com instrumentos, é também um aspecto essencial para o percurso metodológico.

Quanto a uma outra razão de ordem prática, há a própria trajetória deste pesquisador como profissional da área jurídica, bacharel em Direito e ocupante de cargos públicos do Sistema de Justiça. Essa condição explica, em parte, a predisposição a este tipo de trabalho, dada a familiaridade com o objeto de tipo documental. Por outro lado, configura-se como uma escolha que impõe desafios evidentes a alguém que foi treinado em uma espécie de tradição baseada fortemente em expedientes argumentativos e interpretativos, assim como numa certa tendência do profissional desta área de formular perguntas retóricas.

O tanto quanto possível, então, procura-se o cercamento de condições para que a pergunta de pesquisa atenda a uma clara ascendência teórica. Logicamente, como também já se deixou explícito, o objeto de pesquisa (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) diz respeito a uma parte da atividade profissional cotidiana do pesquisador, havendo uma indiscreta relação de gosto/predileção com o assunto. No entanto, a seleção do arcabouço dos instrumentos de ação pública como marco coloca limites e possibilidades que emolduram a investigação de modo rigoroso. Essa particularidade leva adiante as questões metodológicas, tal como se passa a expor.

No contexto da sociologia da ação pública, Delpeuch e Vigour (2021) ponderam que o direito figura como um componente essencial do ambiente institucional, contribuindo, entre outros aspectos, para "a construção e difusão de categorias e padrões de pensamento que permitem aos atores analisar intelectualmente as situações que requerem uma resposta pública." (*Ibid.*, p. 175). Os autores tratam o direito com um recurso, que não é o único, para implementação de uma política. Não se pode excluir, por exemplo, os orçamentos, os órgãos administrativos, as decisões fiscais etc, porém, é fato que todos esses e outros mecanismos em alguma medida se subsumem aos regulamentos legais. Dialogando com Commaille e Dumoulin (2010) e Lascoumes (1990), Delpeuch e Vigour arrematam que, na prática, as normas devem ser consideradas um elemento constituinte das políticas públicas. Dizem mais:

O direito é parte integrante das políticas públicas, na medida em que a formulação de programas de ação pública é amplamente baseada em declarações legais. Em particular, **a técnica jurídica é utilizada para reconhecer e priorizar os diferentes objetivos, interesses e valores que as políticas públicas procuram promover ou proteger** (LASCOUMES; LE BOURHIS, 1996). O direito é uma das linguagens de comunicação que os autores das políticas públicas utilizam para realizar seus intercâmbios sociais (DELPEUCH; VIGOUR, *op. cit.*, p. 176. Grifo meu).

Numa fiel inserção da problemática no campo da abordagem instrumental, os autores assinalam a necessidade de atenção às mudanças na racionalidade jurídica, às transformações atuais das formas e dos usos do direito no contexto das alterações estatais e da ação pública. A pesquisa francesa, onde se inscreve a produção original da sociologia da ação pública ocupada dos instrumentos, responde a esse cenário com o foco analítico nos "usos do recurso jurídico" (*Ibid.*, p. 187).

Com essas premissas coloca-se o desafio mais denso de capturar o que seja este "uso do recurso jurídico" por uma camada de implementação, uma vez que a dimensão da regra jurídica integra a política pública em todo o seu percurso e os agentes que dela se socorrem são, literalmente, todos - do parlamento ao cidadão. Qual, então, a camada analisada? É preciso, assim, especificar: utilização por quem? Além disso, também se tem clareza que não é qualquer espécie de manipulação do jurídico que se quer perscrutar, mas sim aquele uso denotado pela abordagem da sociologia da ação pública, um uso que se traduz nos mecanismos que assemelham os instrumentos às instituições, numa forma de ser que fornece estrutura para as políticas públicas.

Como dizem os autores mencionados no trecho acima transcrito: a técnica jurídica é utilizada para reconhecer os objetivos. É este o ponto que interessa. A forma de enfrentamento dessas necessidades analíticas nesta pesquisa está na opção de **estudar os atos produzidos pelas instâncias de regulação, a partir da trajetória desses mesmos atos**. Afinal, esta dimensão (regulação) é uma das que mais evidentemente se ocupa da tarefa de estruturação da ação pública. Ao mesmo tempo, a trajetória de uma política tem uma potência analítica incrementada pela própria lógica com que os atos jurídicos se sucedem no tempo, uma sucessão que deixa marcas capazes de denunciar os movimentos.

Nos sistemas jurídicos em geral, e no brasileiro em particular, a normatividade é construída de forma encadeada segundo critérios de vigência e revogação (no Brasil, a base dessa sistemática está expressa no Decreto-Lei nº 4.657/1942). Assim, há uma espécie de *continuum* nas regulamentações, dado que um documento normativo há de dialogar, necessariamente, com outro que lhe seja antecedente e que lhe dê fundamento, podendo inovar em maior ou menor grau, revogar expressa ou tacitamente algum ato, acrescentar novas disposições, modificar asserções anteriores etc. Essa realidade circunda todos os produtos setoriais da Assistência Social, ainda que as técnicas de expressão dos Planos, Programas ou Políticas eventualmente tenham adotado formas discursivas de apresentação. Na prática, todos esses documentos emergiram no mínimo como anexo ou apêndice de um ato normativo em sentido estrito, ou foram aprovados, com força normativa, por órgão dotados de atribuição para tanto. Tornaram-se, por isso, exigíveis e vigentes, e, desta forma, inseriram-se na dinâmica de eficácia encadeada a que se fez referência.

Em outras palavras, está-se tomando a trajetória dos atos normativos como uma forma de identificar os usos e racionalidades compreendidos pelo programa de ação pública, uma estratégia condizente com o conjunto de problemas relacionados à tarefa do analista de políticas públicas. Não se trata, por exemplo, de aferir as decisões judiciais sobre determinado conjunto de disposições jurídicas ou de avaliar o resultado da implementação de um bloco de normas na entrega de prestações socioassistenciais. O que se realiza neste trabalho de dissertação está em sintonia com a busca dos usos capturados segundo tipos ideais, noção que melhor se exprime na identificação de usos e racionalidades específicas mapeadas pela aplicação da categoria dos instrumentos.

A base do tratamento do objeto, portanto, parte da definição dos parâmetros que podem servir de meios de comparação e que oferecem condições de se identificar essas racionalidades incorporadas. Neste caso, são estabelecidos duas balizas: a primeira, a trajetória do PETI, a ser analisada a partir de seus documentos de regência; a segunda, as conexões do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil com o seu sistema mais amplo de regulação, isto é, a Assistência Social brasileira, observados, também, os documentos produzidos em âmbito federal. A definição de um marco temporal e desses critérios referidos cria as condições para que os movimentos, as modificações, os usos, as formas e os

conteúdos sejam identificados, providência que guarda fidelidade à noção de que os instrumentos não são objetos apriorísticos. Ao contrário, têm as suas características ditadas em uma dinâmica *ad hoc*. Isto é: um instrumento de ação pública não tem um destino inexorável em si mesmo, ele depende de um contexto, de um arranjo, para ganhar vida. Por essas razões, as comparações são indispensáveis.

Quanto às categorias de atos normativos selecionados para análise documental com base nesses parâmetros, tem-se a necessidade de atendimento aos seguintes elementos: 1) importam todos os documentos que se dirijam às burocracias integrantes das estruturas da Assistência Social brasileira (ainda que não exclusivamente a elas) e que se relacionem, direta ou indiretamente, com a estruturação do PETI - seja quanto às entregas socioassistenciais em si, seja quanto às atividades dos entes federados envolvidos no arranjo; e 2) interessam particularmente os atos produzidos desde a nacionalização do programa, até a edição do novo regulamento de dezembro de 2016 (período excluído da análise). Esse recorte permite realizar o objetivo específico de mapear a inserção do PETI na política socioassistencial brasileira pós-1988 (objetivo específico 1).

No que diz respeito às referidas entregas socioassistenciais ligadas ao PETI, as questões a serem avaliadas são os benefícios e serviços. Esses elementos reúnem todos os tópicos relevantes para a caracterização do produto socioassistencial, seja na forma, seja no conteúdo. Já quanto às atividades dos entes federados, inclui-se, precipuamente, a forma e o conteúdo das tarefas endereçadas às burocracias municipais, isto é, a instância de implementação do PETI.

As circunstâncias ilustrativas dessas alterações se expressam, fundamentalmente, de duas maneiras: a) inovações e b) modificações (incluindo revogações, supressões ou adoção de ordenações inteiramente novas, seja na forma, seja no conteúdo). Além disso, essas inovações/modificações podem ser materializadas em um único documento ou em um conjunto de documentos cuja unidade temática possa ser identificada ao longo do tempo.

Quando se trata de mudança, as perspectivas de base teórico-metodológica destacam que as análises alcançam distintas combinações: alterações de instrumentos sem mudança de objetivos, modificações na forma e no grau de utilização de instrumentos, alteração dos objetivos por meio da alteração dos instrumentos, ou, ainda, modificação dos instrumentos que, ao alterarem

também os resultados, conduzem à modificação gradual dos próprios objetivos (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021, p. 44). Em alguns casos, a mudança de instrumentos pode ser caracterizada como um fator de ilusão, "mudar tudo para que nada mude" (*Ibid.*, p. 42), ou pode-se identificar a constituição de instrumentos de governo deliberadamente flexíveis, que permitam oscilar, no momento da aplicação, entre um desfecho e outro, entre a tolerância e a repressão, por exemplo (*Ibid.*, p. 43).

A categoria permanência (em contraste com as categorias de inovação ou modificação), neste estudo, está logicamente incorporada ao objeto em razão das seguintes constatações. A permanência que se pode aferir é aquela decorrente da existência de algo - no caso, o próprio PETI. Noutras palavras, como o ponto de partida é a criação do programa, qualquer permanência significaria a manutenção de um *status* anterior. Em não havendo inovação ou modificação detectada, dá-se, portanto, a permanência, ou a ausência de modificação. Na prática, a ideia de permanência surge como o elemento contínuo que oferece parâmetro às comparações a serem realizadas. Esta circunstância também conduz à necessidade de reunião e análise de alguns documentos anteriores ao ano 2000, já que, por exemplo, a organização original da Assistência Social por meio de lei ocorreu no ano de 1993 - e este detalhamento, por razões auto evidentes, é indispensável.

As questões acima definidas são aquelas que, segundo o modelo analítico adotado, possuem elementos ligados a uma racionalidade alusiva aos instrumentos de ação pública, nomeadamente as alterações de objetivos na ação pública. Como dito e reafirmado, "a técnica jurídica é utilizada para reconhecer e priorizar os diferentes objetivos" (Delpeuch; Vigour, *op. cit.*, p. 176).

Na perspectiva dos instrumentos de ação pública, é postulado que os agentes podem encontrar maiores facilidades para formar acordos quanto aos métodos do que para obter consensos quanto a objetivos, além do que algo pode figurar como instrumento para uns e como meta/objetivo para outros (KASSIM; LE GALÈS, 2010, p. 8). "Diversas contribuições mostram que a escolha dos instrumentos raramente deriva de um acordo prévio acerca de seus objetivos¹." (*Ibid.*, p. 10). Compreende-se, ademais, que, escamoteando-se essa discussão acerca dos instrumentos sob uma roupagem de neutralidade, elites governamentais

¹ Todas as citações nesta dissertação estão em língua portuguesa, inclusive os textos originalmente escritos em língua inglesa ou espanhola - casos em que se fez livremente a tradução ao vernáculo.

podem inclusive deliberadamente criar cortinas de fumaça para, contando com a despolitização do debate sobre instrumentos, perseguir objetivos escusos ou criar consensos artificiais (*Ibid.*, p. 6).

A identificação dos diferentes objetivos da ação pública, ao longo do tempo, exprime a estruturação micro-institucional do programa a partir do contraste entre o seu objetivo proclamado (erradicação do trabalho infantil) e os usos concretos, conferidos pela trajetória dos atos normativos, traduzidos em objetivos instrumentais. Essa dimensão de análise consubstancia a estratégia útil para o atingimento do objetivo de pesquisa ligado à interpretação sobre como os dispositivos técnicos e sociais contidos no PETI estruturam a política pública (objetivo específico 3).

Esclarece-se, ainda, que o caráter instrumental identificado como tendo vida no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e não nas regras jurídicas em si é uma decorrência da opção teórico-metodológica. Segundo propõem Lascoumes e Le Galès (2012), os dispositivos utilizados como mecanismo de regulação são tratados como "técnica", enquanto as disposições concretas que veiculam obrigações são nomeadas de "ferramenta". Deste modo, há distintos níveis de análise, utilizando-se a definição de "instrumento" para a sua materialização mais ampla, isto é, aquele nível que concretiza, propriamente, uma micro-instituição. Esta dimensão é reservada para o PETI, o programa que congrega de modo transversal esse conjunto de providências de estruturação da ação pública.

Essa diferenciação, realizada a partir da operacionalidade dos elementos teórico-metodológicos aportados, permite atingir o objetivo de pesquisa ligado à caracterização e à incidência das tipologias de instrumentos, técnicas e ferramentas trajetória da ação pública de erradicação do trabalho infantil no Brasil (objetivo específico 2).

Nesse caminho, primeiramente foram reunidos todos documentos normativos relativos à trajetória do PETI e do SUAS. Estes documentos estão disponíveis no Sistema de Gestão de Atos Normativos da Rede Suas²

² Tal como divulgado no site oficial: "O sistema de Gestão de Atos Normativos foi criado com o intuito de organizar e facilitar o acesso a todos os atos normativos, publicados a partir de 2001, afetos à Política Nacional de Assistência Social. Ele é o resultado de um esforço do Departamento de Gestão do SUAS (DGSUAS) para garantir a publicidade dos atos normativos que regulamentam os programas, projetos, serviços e benefícios do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)".

disponibilizado no site <http://blog.mds.gov.br/redesuas/regulacao/>. Em alguns casos, quando o ato normativo selecionado remetia a outro regramento anterior a 2001, ou, ainda, quando houve referência à documentação produzida por outra instância (fora do contexto exclusivo da Assistência Social), foi necessário realizar buscas complementares em outras fontes da internet (*sítes* de outros ministérios, precipuamente). No entanto, todos os documentos reunidos constam como produto emanado de alguma instância governamental oficial e estão incluídos, em qualquer caso, na lista de referências (ao final da dissertação).

Reunidos os atos jurídicos, passou-se, então, à análise de todos os documentos e ao mapeamento dos institutos e categorias com pertinência para a estruturação das políticas públicas desenhadas pelas camadas de regulação (os critérios já foram explicitados acima). Neste trabalho, a formação jurídica do pesquisador foi essencial.

A aplicação desses filtros em uma etapa antecedente da pesquisa, de cunho exploratório, resultou no levantamento dos seguintes documentos com interesse direto para a pesquisa:

- 1) Lei Orgânica da Assistência Social, redação original de 1993;
- 2) Política Nacional da Assistência social de 1998;
- 3) Portaria nº 2.917, de 12/09/2000, da Secretaria de Estado de Assistência Social;
- 4) Portaria nº 458, de 04/10/2001, do Conselho Nacional de Assistência Social;
- 5) Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente (2004);
- 6) Política Nacional da Assistência Social de 2004;
- 7) Lei nº 10.869/2004, que criou o Ministério do Desenvolvimento Social;
- 8) Norma Operacional Básica - NOB/SUAS 2005;
- 9) Portaria MDS nº 666, de 28/12/2005, integração entre PBF e PETI;
- 10) Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais;
- 11) Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente (2011);
- 12) Lei nº 12.435/2011, que tratou de reformas na LOAS;
- 13) Norma Operacional Básica SUAS 2012;
- 14) Resolução CIT nº 1, de 7 de fevereiro de 2013, reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- 15) Resolução nº 5 da CIT 2013, que dispõe sobre as ações estratégicas do PETI;
- 16) Resolução nº 8 do CNAS 2013, que dispõe sobre as ações estratégicas do PETI e o critério de elegibilidade do cofinanciamento;
- 17) Manuais de orientações aos gestores municipais dos anos de 2013 a 2016.

No quadro a seguir, apresenta-se um esquema geral sobre as etapas que compõem o circuito de análise, da reunião de fontes aos procedimentos adotados para subsidiar as conclusões.

Quadro 1 - dos critérios de seleção de documentos para análise e etapas de análise

<p>1ª etapa</p>	<p>Revisão do repositório de documentos e seleção dos atos normativos compreendidos no recorte da pesquisa</p> <p>Objeto do ato normativo: PETI, direta ou indiretamente;</p> <p>Tipo de documento: lei, decreto, resolução, portaria, instrução normativa, regulamentos, inclusive seus anexos (Políticas ou Planos) e cartilhas orientativas;</p> <p>Temporalidade: de 2000 a 2016;</p> <p>Destinatários: burocracias federais, estaduais e/ou municipais ligadas à estrutura da assistência social.</p>
<p>2ª etapa</p>	<p>Examinar o conteúdo dos atos normativos abrangidos pelo recorte objetivo-temporal da 1ª etapa e classificar as alterações identificadas, em comparação com os marcos anteriores (trajetória)</p> <p>Alterações de forma: comparar documentos, ao longo da trajetória, para identificar alterações no tipo de técnica empregada na redação documento ou na classificação da espécie normativa.</p> <p>Alterações de conteúdo (introdução, supressão ou modificação): comparar documentos, ao longo da trajetória, para identificar novas categorias ou conceitos definidos em regulamentos; novos regramentos para atividades de servidores ou burocracias; novos organogramas e fluxogramas; novos benefícios ou serviços conexos com o PETI.</p>
<p>3ª etapa</p>	<p>Consolidar/agrupar as alterações de forma e conteúdo identificadas na 2ª etapa</p> <p>Alterações incrementais: identificar, dentre as modificações de forma e conteúdo, quais delas se agrupam segundo uma mesma racionalidade ao longo da trajetória do PETI, classificando-as à luz das dimensões de instrumentos, técnicas e ferramentas definidas pelo modelo de análise;</p> <p>Alterações pontuais: identificar supressões, introduções ou modificações realizadas por meio de dispositivos ou atos isolados, classificando-as como instrumentos, técnicas ou ferramentas.</p>
<p>4ª etapa</p>	<p>Identificar os objetivos da ação pública a partir dos usos dos recursos jurídicos consolidados na 3ª etapa.</p> <p>Elencar, com base na trajetória dos atos normativos, os conjuntos de alterações que possam ser agrupadas segundo um mesmo sentido. Esses sentidos devem ser verificados com base nos achados circunstancialmente</p>

	verificados, conforme estratégia analítica (principalmente etapas 2 e 3), independentemente dos objetivos proclamados de forma expressa pelas instâncias de regência da ação pública. Alterações de qualquer natureza não devem ser tomadas como acidentais, mas, isto sim, apreendidas como componentes que estruturam a ação pública (assim como assevera a base teórico-metodológica utilizada).
5ª etapa	Interpretar a configuração instrumental do PETI a partir das racionalidades inseridas nas técnicas e nas ferramentas que compõem o programa.
	A partir dos diferentes conjuntos de alterações diagnosticadas e reunidas segundo sentidos próprios (atividade da 4ª etapa), estabelecer relações entre elas, verificando objetivos instrumentais. A estruturação micro-institucional do programa se revela a partir do contraste entre o seu objetivo proclamado (erradicação do trabalho infantil) e os usos concretos, conferidos pela trajetória dos atos normativos.

Fonte: elaborado pelo autor.

Para além dos documentos acima listados, a pesquisa incluiu a consulta a outros atos normativos e documentos que prestaram suporte à compreensão e delimitação precisa do conteúdo analisado³. Por exemplo: é inarredável o recurso ao texto da Constituição de 1998 para o mapeamento da inserção da Assistência Social na Nova República. Em qualquer hipótese, esses documentos excedentes são sempre citados e referenciados no tópico próprio da dissertação. A descrição ostensiva deste material e dos pontos relevantes para a análise, à luz dos critérios de ordem metodológica, é realizada no Capítulo 4.

A partir da captura das mudanças no PETI e no SUAS, foram agrupados os aspectos que exprimem as modificações capturadas. São alterações que promovem (1) a padronização, (2) a adoção de serviços multifuncionais, (3) a consolidação de práticas específicas de indução, (4) novas formas de regulação, (5) uma nova organicidade no programa e (6) a sustentação de mensurações específicas do Censo Suas. Com esses achados que qualificam a trajetória do programa, examinados à luz dos objetivos específicos antes referidos, é que se alcança o objetivo geral de pesquisa referente à compreensão acerca dos usos e racionalidades do PETI entre 1996 e 2016, segundo a abordagem instrumental.

³ Nesta categoria, incluem-se: a Constituição de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, Convenções Internacionais da OIT, Decretos que regulamentam dispositivos (constantes, por exemplo, da Consolidação das Leis do Trabalho) etc. A lista completa desses documentos está devidamente relacionada no tópico respectivo, ao fim da dissertação, e pode ser conferida por contraste com o elenco de documentos que foram expressamente indicados como fontes, tal como constou da página anterior.

Neste sentido, confere-se o distanciamento entre o objetivo declarado do programa (a eliminação do trabalho precoce de crianças e adolescentes) e o direcionamento do PETI como um instrumento de gestão da assistência social. O trabalho conclui que esse movimento inicial passa a ser revertido com o redesenho (2013/2014), a partir do que ganham destaque os objetivos que resgatam o propósito de ampliação das capacidades para o enfrentamento das dificuldades da ação pública voltada às crianças e adolescentes. Noutras palavras, interpreta-se que o programa inicialmente se revela como um instrumento à serviço da gestão do SUAS, antes de convergir para a busca de novo protagonismo na ação de erradicação do trabalho infantil

3. INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA

3.1 Bases analíticas: Estado e políticas públicas.

As distintas tradições teóricas que se ocupam do estudo acerca do Estado divergem quanto à posição mesma ocupada por este objeto em suas investigações. Tratam-se de discordâncias substantivas, que vão do plano da existência (ou não) do ente estatal - que eventualmente pode ser evocado como mera abstração -, passando pela condição de sujeito ou de produto de um conjunto de relações sociais, quando não se rotula, ele próprio, com esse signo da relação social (quer dizer, o Estado não como sujeito, mas como relação). Ainda nesse plano substantivo, há quem fale sobre um Estado em geral, de um lado, e quem advogue, por outro, a densificação específica de múltiplos Estados - sempre tomados em particular, no tempo e no espaço.

Nesse espaço de divergências, é possível tomar em conta, como vértice de partida, a formulação de Muller e Surel (2002) que coloca em cena o analista de políticas públicas. Os autores explicitam adesão à vertente que compreende que o estudo acerca do Estado pressupõe deter-se sobre a sua ação como forma de (re)conhecê-lo:

Para o analista das políticas, o Estado não existe, na verdade, enquanto entidade global suscetível de um tratamento específico. Somente sua ação é objeto da atenção do pesquisador e se compreende nestas condições que uma das contribuições da análise das políticas públicas seja o colocar em evidência os múltiplos contatos que o Estado mantém com seu contexto (*ibid.*, p. 37).

Os debates acerca dos elementos constitutivos ou úteis à definição do Estado também se mostram intensos no panorama da ordenação do debate sobre a origem e o desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social. As condicionantes utilizadas como ferramentas explicativas para uma ou outra configuração variam, preponderando visões que, quanto ao balanço de causalidades incidentes no fenômeno do EBS, indicam elementos como a industrialização das sociedades, as respostas funcionalistas à dinâmica do capitalismo, a evolução das perspectivas de direito e cidadania, a etapa histórica de conciliação de classes sociais, as estruturas políticas de distribuição e exercício do poder em contextos democráticos ou a historicidade de arranjos político-institucionais no Estado (ARRETCHE, 1995;

FARIA, 1999). Apesar de a propagação do EBS comportar regimes explicativos particulares quando se toma em conta a situação da América Latina e do Brasil, o que se destaca no presente segmento não é o elemento empírico - mas, isto sim, os fundamentos analíticos mobilizados.

Como dito acima, esta dissertação desenvolve a aplicação do modelo analítico dos instrumentos de ação pública. A configuração desta abordagem, portanto, tem como lastros analíticos básicos o processo de inserção da categoria operativa dos instrumentos no contexto maior dos estudos sobre produção de políticas públicas. Nesta toada, a observação de maior impacto é a que cuida de apontar que esses ditos instrumentos são apresentados como tipos particulares de instituições, em um sentido declaradamente neoinstitucionalista (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021, p. 32). Importa assinalar, então, que se trata de um conjunto de explicações que busca filiação em fundamentos que tomam o Estado de Bem Estar Social⁴ (ou a ambiência de programas como o PETI) como derivação de trajetórias históricas particulares de configurações estatais e de instituições políticas (ARRETCHE, *op. cit.*, p. 29).

Nesse campo de estudos nomeado neoinstitucionalista, os princípios analíticos mais gerais convergem para a possibilidade de se posicionar a ação das burocracias estatais como uma variável independente, hipótese de fundo weberiana sustentada pela concepção de que o Estado constitui uma esfera relativamente autônoma em relação à sociedade, operando funções próprias ligadas, por exemplo, ao controle sobre determinado território, ao estabelecimento de relações geopolíticas, à dominação e à manutenção da ordem interna (noções ligadas a uma primeira formulação da ideia de capacidades estatais). Daí decorre que as burocracias elaboram objetivos próprios, metas tais que não seriam nem reflexo nem subproduto de interesses produzidos na sociedade civil (*Ibid.*, p. 29-30). Dialogando com Orloff (1993), Arretche sintetiza esse argumento enfatizando que, sem ignorar a incidência de elementos atinentes ao desenvolvimento econômico ou à luta de classes - partes que figuram, então, como co-fatores e se organizam no interior do estado -, afirmam os neoinstitucionalistas que a emergência de

⁴ Esta dissertação procura se afastar da discussão acerca da pertinência do designativo EBS para a descrição dos fenômenos de proteção social no Brasil e na América Latina. Neste sentido, com o propósito de tomar assento em uma cadeia mais ampla de discussões sobre a produção de políticas públicas, adota-se a nomenclatura consagrada no *mainstream*.

burocracias estatais surge inclusive como pré-condição para a instauração de sistemas de proteção social (ARRETCHE, *op. cit.*, p. 30).

Com efeito, a questão da autonomia burocrática, assumida como relativa mas persistentemente incidente como fator de explicação com grande peso, é um ponto de apoio para o trajeto da pesquisa baseada no teor dos instrumentos. Contudo, esse fator ainda diz pouco sobre o enquadramento sociológico da abordagem. O espaço preciso de engendramento dos mecanismos que sustentam o estudo sobre os instrumentos é detalhado nos tópicos seguintes.

3.2. O espaço dos instrumentos de ação pública na abordagem sociológica

É dito por Peter Hall e Rosemary Taylor (2003), em forma de síntese, que uma das possibilidades de definição de instituição toma em conta os protocolos, procedimentos, normas e convenções inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. De modo geral, os mecanismos causais que atrelam o comportamento individual às instituições estão ligados a procedimentos de cálculo, à racionalização, a perspectivas culturais, a modelos cognitivos e morais fornecidos por instituições e que permitem a conexão entre visão de mundo e ação. Instituições promovem divisões não equânimes de poder entre distintos grupos, o que também tem impacto nas estratégias de ação. Além do mais, as forças que se movem em cada caso produzem resultados influenciados pelas interpretações calcadas no contexto local, pelos legados das trajetórias particulares, assim como pelas matrizes cognitivas e padrões de significação. Tais mecanismos compõem um catálogo que reúne perspectivas típicas a três tipos de neoinstitucionalismo, o histórico, o da escolha racional e o sociológico.

Ilustram esses esquemas explicativos, por exemplo, os termos do debate quanto ao grau de certeza/previsibilidade que as instituições oferecem aos atores acerca do comportamento atual e futuro dos demais agentes, elementos que põem em cena as expectativas de uns e de outros e viabilizam cálculos sobre a obtenção de benefícios com a busca de acordos, sobre parâmetros das penalidades eventualmente aplicáveis etc, encorajando preferências e interesses em direções específicas. Essas elaborações podem levar em conta, além de fatores exógenos, também as perspectivas culturais que limitam a visão de mundo dos indivíduos com o recurso a modelos morais providos pelas instituições. Regras que facilitam ou

dificultam acordos e transações, que agravam ou reduzem os custos de dissidência, enfim, também fazem parte das diferentes dimensões do impacto das instituições, das faces cognitivas às normativas.

Esse bloco de reflexões, ao tempo em que reforça a leitura sobre o papel ativo do Estado (para além de uma simples arena para conflitos sociais), rejeitando a premissa *society-centered*, encontra limites, porém, na forma com que se projeta para lidar com desafios mais complexos ligados à transformação da ação estatal, algo que toma destaque pelas mais diversas razões - seja pela necessidade de consideração do elemento democrático e da participação social, seja pelas alterações das premissas quanto às fronteiras estanques do Estado Nacional, ou mesmo pelas modificações da base informacional e tecnológica. Essas camadas adicionam outros pontos a serem colhidos pela conformação dos estudos que mantêm a variável explicativa no curso da produção estatal, ou, com os designativos de base para a discussão no nível desta dissertação, na ação pública.

Pires e Gomide (2016) assinalam a importância dos novos parâmetros da relação entre governos, sociedade e mercado, notadamente a partir da transição para o século XXI. Sem detraírem a relevância das burocracias estatais na produção política, os autores reportam o quanto se discute acerca do impacto que tais circunstâncias ostentam sobre a possibilidade de ampliação ou retração das capacidades de implementação de políticas públicas. Para além das promessas de inovação e sucesso que a ideia de governança e combinação de diferentes camadas de atores suscitou, o que se insere com vigor no panorama do neoinstitucionalismo a partir de tais detecções diz respeito à necessidade de atenção aos arranjos de implementação que mitiguem visões hierárquicas mais típicas sobre a organização no interior do estado para a inclusão de novas formas de articulação e novos mecanismos de concretização da ação pública.

Esse estágio de desenvolvimento da compreensão sobre os modos de produção e de entregas das burocracias, de acordo com a proposta de abordagem deste trabalho, permite a mobilização de novos contributos da sociologia para a análise de políticas públicas. Diz-se nova pelo menos para o contexto nacional, já que as pesquisas dedicadas aos aspectos instrumentais, apesar do desenvolvimento recente, ainda são diminutas. Além disso, a constatação acerca da novidade também busca contraste naquilo que já se afirmou como sendo as típicas

colaborações analíticas da sociologia no terreno de políticas públicas (CORTES; LIMA, 2012).

No texto de Cortes e Lima, as leituras da disciplina sociológica são agrupadas em três blocos: o papel dos grupos sociais, os imperativos cognitivos e normativos e o debate sobre estruturas e instituições sociais (*Ibid.*, p. 36). No aspecto institucional, o ponto de unidade nas teorias exploradas no texto referido está na preocupação com a elaboração de "explicações para o modo como os indivíduos são e agem nas sociedades contemporâneas" (*Ibid.*, p. 51), destacando que "os modelos analíticos neoinstitucionalistas são provavelmente a referência teórica mais importante para o estudo de políticas públicas na atualidade" (*Ibid.*, p. 53). Dialogando com diversos autores de grande penetração no campo (HALL; TAYLOR, 1996; IMMERGUT, 1998, OSTROM, 2007; SCHARPF, 1997), as autoras declaram que o pressuposto mais elementar no neoinstitucionalismo é o de que certos mecanismos de incentivo ou sanção atuam de modo a determinar os comportamentos de indivíduos e organizações (CORTES; LIMA, *op. cit.*, p. 53).

Em uma leitura aproximada sobre as contribuições da sociologia para o debate, um dos autores centrais para esta pesquisa, Le Galès, afirma em publicação de 2016 que há um domínio de abordagens centradas em agentes, ideias e instituições, diante do que se propõe um ajuste de foco para considerar as tecnologias de governo, reeditando preocupações de weberianas e foucaultianas com um foco especial (LE GALÈS, 2016, p. 509-510). Neste sentido:

O enfoque nos instrumentos de políticas públicas é uma maneira de conectar análises sociológicas sobre as formas de racionalização do poder à tradição de políticas públicas que se concentra nas novas relações entre autoridades públicas e atores sociais e econômicos em um contexto de internacionalização, de meios de regulação e de reconfigurações do Estado. Por consequência, argumenta-se que o estudo sobre os instrumentos de políticas públicas e os processos de instrumentação são cruciais para qualquer investigação sobre o remodelamento do Estado ou sobre as mudanças de políticas públicas. (*Ibid.*, p. 511).

Compreende-se, a partir dessas molduras, que a incidência da categoria dos instrumentos de políticas públicas no debate mais amplo da produção de entregas socioassistenciais se mostra não apenas adequada, como também oportuna. A ênfase nos procedimentos concretos de operacionalização, nos usos que as burocracias fazem dos mecanismos por meio dos quais os resultados

políticos se processam e se traduzem, tem aptidão para alcançar a nova quadra de considerações sobre os arranjos institucionais, dadas as lentes que se pedem para verificar, por exemplo, que as capacidades estatais não seriam puros estoques de recursos, mas podem ser mobilizados (ou não) em consonância com uma gama de elementos conectados com leituras menos hierarquizadas do Estado (PIRES; GOMIDE, 2016).

A investigação acerca do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil serve como uma amostra para a incidência desse conjunto de ferramentas explicativas. Como se destacou na introdução, os objetivos deste trabalho vão na direção de construir interpretações sobre a trajetória da política pública de erradicação do trabalho infantil à luz da categoria dos instrumentos. Trata-se de um ponto intermediário na escala entre a política pública e seus resultados, dado que não se busca desvelar o impacto do programa ou avaliar o resultado da sua implementação. A sondagem foi orientada pela compreensão do processo de configuração das racionalidades e usos do PETI à luz da categoria dos instrumentos de ação pública, etapa que, uma vez cumprida, poderá dar ensejo a futuras medições relativas à concretização de um ou outro objetivo que se possa extrair do referido programa, uma abordagem enriquecida pelos achados referentes à condição de instrumento.

3.3. Ancoragens da abordagem instrumental

Na fala corrente, o vocábulo "instrumento" está propenso a aludir a uma condição de meio, de mecanismo ou de tecnicidade. Um sentido mais preciso a essa significação no terreno da sociologia evocaria um certo funcionalismo. Porém, como dito no capítulo de introdução, há uma marca de objetividade nesse caminho que, na abordagem específica da sociologia da ação pública, representada principalmente por Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès, é desfeita. Embora uma linhagem de pesquisas de traçado funcionalista tenha contribuído para a compreensão acerca de diversos processos em curso na administração dos Estados modernos, tal literatura tem sido dominada por uma abordagem que restringe o alcance dos *insights* possibilitados por uma perspectiva construída a partir dos instrumentos (KASSIM; LE GALÈS, 2010, p. 3).

Essas deficiências se dariam ao redor de alguns elementos tomados como pressuposição, como a naturalidade desses instrumentos ou a preocupação

apriorística com a sua efetividade (*Ibid.*, p. 3-4). Por exemplo: a assunção de uma posição de naturalidade dos instrumentos deságua numa compreensão que, na prática, situa-os como parte de conjunto já previamente disponível em forma de repertório, à espera de uma escolha que tem por destino, no máximo, selecionar qual instrumento estaria mais apto para um determinado trabalho (*Ibid.*, p. 3). Assim, embora não se omita que a concepção funcionalista seja útil em certos domínios, o que se acena com a sociologia da ação pública é o alargamento e o aprofundamento desse escopo (*Ibid.*, p. 4).

Segundo os autores, as suas abordagens da ação pública estão ancoradas, por exemplo, nos estudos da Sociologia da Ciência e da Tecnologia e na Sociologia do Estado. Quanto ao primeiro caso, atribui-se-lhe a marca de desnaturalização dos objetos técnicos por meio da demonstração de que o seu progresso está mais assentado nas redes sociais que se formam em relação a eles do que nas suas características (*Ibid.*, p. 7). Essas reflexões têm em comum a crítica à possibilidade de um traçado linear entre a concepção e a entrega, entre o projeto e o produto, o que permite inserir uma série de indagações de caráter sociológico no percurso da criação e da inovação. Recorrem, assim, a Simondon (1958) em seus estudos originais que posicionam a inovação não como uma materialização de uma ideia inicial, mas sim como algo frequentemente submetido a uma dinâmica caótica que combina informação, adaptação às restrições e mediações em um caminho de convergência entre distintas rotas de desenvolvimento (KASSIM; LE GALÈS, *op. cit.*, p. 7). No mesmo sentido, evocam Akrich, Callon e Latour (1988) - os quais rejeitam uma visão retrospectiva que suprime momentos de incerteza e tende a vislumbrar a criação apenas como uma série de estágios inevitáveis que vão do abstrato ao concreto, da ideia à concretização (KASSIM; LE GALÈS, *op. cit.*, p. 7). "A tradução de e através de instrumentos técnicos é um constante processo de atores e informações relacionadas, um processo de constante reinterpretação dos sistemas por conseguinte criados." (*loc. cit.*).

Uma proposição de mesma essência pode ser lançada sobre o conjunto de procedimentos que oferece estrutura a um programa de ação pública. No caso do PETI, os seus componentes instrumentais responderiam a essa mesma lógica, com um traçado a ser investigado sem a naturalização da função ou dos objetivos que se enunciam quanto a um ou outro mecanismo que constitui o programa. A eliminação da perspectiva de linearidade entre a concepção e a forma, ou entre o

objetivo e o conteúdo, é assimilada pela via teórica que remonta aos estudos sobre ciência e tecnologia numa perspectiva sociológica.

Outra ancoragem explícita se faz na Sociologia do Estado, notadamente em Weber (1968) e Foucault (2001), nas formas de exercício do poder. As categorias propostas pelo primeiro favorecem as discussões sobre instrumentos de ação pública pelo exame do surgimento das burocracias e da incorporação de dispositivos de base racional-legal como técnica de dominação. Já o segundo, enfocando a arte de governar, contribui com as investigações sobre as práticas que materializam as ações do estado, distanciando-se das questões clássicas da filosofia política sobre a natureza e legitimidade dos governos. O ponto central seria a estatização da sociedade, o "desenvolvimento de um conjunto de dispositivos concretos, de práticas pelas quais se exerce materialmente o poder" (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021, p. 38), com atenção às técnicas concretas de disciplina (e não exclusivamente a imposição). Nesta forma da disciplina, o resultado é uma obediência generalizada, e é nesta dimensão que se pensa o ingresso da técnica, não de uma técnica específica, mas um conjunto de saberes que são decisivamente incorporados ao domínio dos dispositivos e que têm por alvo a população. Foucault menciona instituições, procedimentos, análises, reflexões, cálculos e táticas (FOUCAULT, 2005, p. 143).

A questão do exercício do poder por meio de técnicas revestidas de neutralidade encontra um dos elementos de maior projeção no uso de indicadores e outras formas de quantificação. De forma geral, tais discussões também são remissivas às interpretações elaboradas com inspiração em Foucault, Weber, na Sociologia da Ciência e da Tecnologia, na Sociologia da Quantificação ou nos estudos desenvolvidos no campo da Gestão (LE GALÈS, 2016, p. 509).

Uma direção representativa deste conjunto de ideias e que, aos poucos, vem ganhando um *status* privilegiado nos estudos sociológicos pode ser encontrada em Miller (2001), que aborda as maneiras pelas quais práticas de cálculo alteram as capacidades dos agentes, das organizações e das conexões entre ambos, examinando como essas práticas influenciam a constituição e desenvolvimento de relações de poder. Para o autor, essas questões devem ser analisadas como tecnologias de governo, como mecanismos por meio dos quais programas de governo são articulados e tornados funcionais (*Ibid.*, p. 379).

O que Miller põe em cena é a maneira pela qual as técnicas de prestação de contas (não apenas estas) permitem uma reunião entre a lógica calculista e a responsabilidade individual (*loc. cit.*). A perspectiva narrada pelo autor é, em linhas gerais, a seguinte: em vez de predeterminar a um gestor/agente particular qual investimento deve ser feito, por que não especificar uma porcentagem de retorno que deva ser perseguida e deixar o agente "livre" para decidir qual investimento escolher? Em vez de confrontar diariamente um indivíduo com base nas suas escolhas de alocação de recursos, por que não garantir que este indivíduo encampe, ao mesmo tempo, a responsabilidade e a liberdade para despender os recursos? E, em suma, por que não generalizar esta tecnologia de governo a todas as esferas da vida social, já que não apenas um gerente corporativo pode ser governado desta maneira, mas também um médico, um professor ou um assistente social? (*Ibid.*, p. 380-381).

A leitura de Miller reverbera a detecção de Foucault quanto ao lugar da técnica, da estatística, dos números etc na implementação processual das formas distintas do exercício do poder. Com essa leitura, adiciona-se uma nova camada para compreensão acerca do modo pelo qual se articulam as relações entre a forma gerencial e a forma de governo. Os diagnósticos de Miller e Foucault acerca de dimensões técnicas da realidade social passam pela exaltação de seu conteúdo eminentemente político. Do mesmo modo como a perpetuação de saberes lastreados em quantificações não se apresentam como puramente neutros, também outros saberes que compõem as ciências de governo, da administração pública e do manejo de aparatos do Estado podem exurgir com uma aparência de neutralidade, escamoteando objetivos e conteúdos da ação pública.

Os autores da sociologia da ação pública mobilizados neste estudo defendem, igualmente, que tais estratégias constituem um tipo particular de instrumento e tensionam as sociedades em direção a um impulso de competição - são uma modalidade concreta de exercício do poder que revelam estruturas de dominação, em um sentido weberiano (LE GALÈS, 2016, p. 509). Essas leituras costumam ser calcadas em uma direção que associa o seu desenvolvimento a formas neoliberais. Entretanto, esta associação (neoliberalismo e instrumentos, particularmente no aspecto da quantificação) pode acabar representando uma generalização (*Ibid.*, p. 519). Transitar por este debate é uma forma de aprofundar a

compreensão acerca do que os autores concebem quanto à natureza instrumental das políticas públicas, distanciando-se de um "determinismo relativo" (*Ibid.*, p. 517).

Os aspectos que sustentam a necessidade de um cuidado adicional quanto a essas reflexões levam em conta que uma parte substancial da associação entre gestão e quantificação não necessariamente deriva de dinâmicas neoliberais, já que abordagens mais sofisticadas de planejamento econômico (como na União Soviética, ou mesmo com o sucesso da abordagem Keynesiana) também fizeram um largo uso de indicadores. Além disso, o desenvolvimento de novas tecnologias de comunicação e o uso de computadores também têm impacto observável na instrumentação e nas lógicas de racionalização (*loc. cit.*). Novas formas de contratação e a busca por transparência e participação social, originadas inclusive no seio de movimentos sociais, também são forças que atuam no desenvolvimento de instrumentos de quantificação, os quais, inclusive, podem ser utilizados para confrontar autoridades ou mantê-las sob auditoria (*Ibid.*, p. 517-518).

De certo modo, então, o que se projeta como contribuição dos estudos no campo dos instrumentos acerca dessa relação com a chave de leitura do neoliberalismo está na observação quanto à necessidade de se buscar identificar, concretamente, a forma pela qual essas tecnologias de direcionamento possivelmente presentes em uma técnica ou ferramenta de quantificação incidem. Trata-se de mais uma visualização acerca do impacto que se tem diante da afirmação quanto à vocação genérica de um instrumento. No presente estudo, as medições realizadas no curso do PETI devem ser examinadas, com efeito, em conexão com o seu entorno - sem atestados apriorísticos que promovam a linearidade de todas as formas de controle e medição como meras ilustrações de uma etapa neoliberal da história dos programas sociais.

3.4. Instrumentos e instituições - aspectos conceituais

Assinala-se, de partida, a importância de se atribuir um novo conceito aos instrumentos, um conceito preciso, em linha com a noção de instituições, algo que dê conta da realidade de que os instrumentos são trazidos à existência de forma laboriosa, por meio de uma construção ou composição, distanciando-os, portanto, de uma instância que vigoraria sempre como um dado, ou como objetos já *a priori* disponíveis (KASSIM; LE GALÈS, 2010, p. 4). Trata-se de uma visão sociológica que define os instrumentos como "um tipo particular de instituição, no sentido

neoinstitucionalista, nas suas dimensões mais informais, simbólicas e cognitivas." (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021, p. 34). Algo que se aproxima da noção de um conjunto razoavelmente ordenado de disposições que dão regência aos procedimentos dos sujeitos e das organizações (*loc. cit.*). A partir disso, os autores evidenciam um paralelo vigoroso entre instrumentos e instituições.

A abordagem por meio dos instrumentos pressupõe que eles produzem efeitos do mesmo tipo que as instituições, estruturando as políticas públicas, determinando, em parte, o comportamento dos atores, gerando incertezas acerca dos efeitos das relações de poder, conduzindo a um escalonamento de preferências entre atores e interesses, afetando o estoque de recursos e capacidade de ação dos agentes e transmitindo uma representação de problemas (*Ibid.*, p. 33-34). Fica evidente, pois, que, para a sociologia da ação pública, a preocupação com a efetividade dos instrumentos é apenas uma dentre muitas, e com frequência não seria a mais importante.

Conceitualmente: "instrumento é um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários de acordo com as representações dos quais é portador." (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 4). A sociologia política dos instrumentos e da instrumentação propõe que as políticas públicas constituem um "espaço sociopolítico construído tanto por meio de técnicas e instrumentos como por meio de objetivos ou conteúdos" (*loc. cit.*). Esta acepção desencadeia um esforço reflexivo quanto ao (des)atrelamento entre os instrumentos e os objetivos eventualmente a eles atribuídos, já que os instrumentos estruturam a política pública segundo sua própria lógica. Não haveria razão para se antecipar um determinado resultado, ou para predeterminar que certo instrumento haveria de ser, necessária e particularmente, positivo, transparente ou democrático (KASSIM; LE GALÈS, 2010, p. 5). Na verdade, há que se considerar o processo pelo qual os instrumentos são escolhidos e operacionalizados. "Isso sugere compreender política pública como uma sedimentação de instrumentos" (*loc. cit.*).

Este acervo inicial de conceitos mostra a utilidade que a problematização sobre o caráter instrumental de uma política pública fornece a um estudo sociológico. Novamente, há um agudo contraste com a abordagem funcionalista, agora evidenciado também por um percurso ao qual os autores se referem como "instrumentação", ou seja, o "conjunto de problemas posto pela escolha e uso dos

instrumentos (técnicas, métodos de operação, dispositivos) que permitem à política de governo ser executada, material e operacionalmente." (*loc. cit.*). A "instrumentação" põe ênfase no processo de escolha, seja quanto aos efeitos dessa escolha ou quanto às razões para uma escolha ou outra, providência tal que remove a predominância de uma abordagem puramente técnica também sobre o processo de decisão.

A análise do ponto de vista dos instrumentos comporta, segundo os autores, diferentes níveis de observação por meio da distinção entre "instrumentos", "técnicas" e "ferramentas" (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 4). O instrumento é apresentado, como já visto, como um tipo de instituição social. A técnica, por sua vez, é um dispositivo concreto destinado a operar o instrumento. Por fim, a ferramenta é definida como um microdispositivo inserido em uma técnica (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021, p. 35). Tais níveis de observação acrescentam ao problema da instrumentação a possibilidade de compreender formas concretas pelas quais as relações estabelecidas pelos governos são orientadas, observando-se a combinação de componentes técnicos e sociais - à evidência de que a estruturação da ação pública se perfaz também pela imposição de categorizações e debates pré-formatados (*Ibid.*, p. 37-38).

Quadro 2 - Síntese dos níveis de observação propostos pela sociologia política dos instrumentos e da instrumentação

Nível de observação	Definição	Exemplos
Instrumento	Tipo de instituição social	Regulação, taxação, recenseamento, cartografia.
Técnica	Dispositivo concreto que opera o instrumento	Decreto, Portaria, Resolução (tipo de lei em sentido amplo), nomenclatura estatística, tipo de figuração gráfica.
Ferramenta	Microdispositivo inserido em uma técnica	Tipo de obrigação previsto por um texto (obrigação de fazer, de não fazer, de pagar etc), a escala de definição em um mapa, a categoria estatística utilizada.

Fonte: elaborado pelo autor.

Apesar das possibilidades de classificação, os autores destacam que "um instrumento tem um alcance genérico, isto é, tem vocação para se aplicar a problemas setoriais diversos, que se encontra mobilizado em políticas muito diferentes pela sua forma e seu fundamento" (*Ibid.*, p. 36). No estudo abrangente sobre a configuração instrumental do PETI, essas diferentes camadas de observação sobre a estruturação da ação pública são importantes para perceber, justamente, a forma particular com que determinadas técnicas ou ferramentas são mobilizadas. Com o tratamento preciso dessas questões, abre-se espaço inclusive para a replicação do estudo em outras áreas, seja da assistência social, seja da seguridade ou da educação, por exemplo.

Os *insights* sobre os usos específicos de uma técnica de regulação ou de uma ferramenta obrigacional podem contribuir para investigações acerca das diferenciações ou padrões presentes nos arranjos de políticas públicas em contextos federativos como o brasileiro. No caso deste estudo, a contribuição maior deste quadro está no detalhamento que permite situar o grau de observação ao redor da categoria dos atos normativos que integram a dimensão técnica do PETI. Noutras palavras, o quadro permite identificar a dimensão em que os dispositivos técnicos e sociais se exprimem e, a partir de uma proposta de sistematização dos achados (derivada da interpretação por parte deste pesquisador), extrair significados particulares para o uso desses dispositivos.

3.5. Alcances da abordagem instrumental do PETI

A questão do uso concreto do PETI, a ser apreendida pela sua forma jurídica de manifestação, materializada em documentos, já foi exposta na parte de introdução. Trata-se da dimensão da qual mais diretamente se ocupa esta dissertação. Contudo, nota-se que esse seria um alcance intermediário das indagações que porventura possam estar preocupadas com os resultados da implementação de um programa de ação pública. Uma questão seguinte passaria a ser: como os instrumentos afetam as capacidades? Investigações dessa natureza, voltadas à avaliação de impacto ou à análise sobre os resultados da implementação de uma política pública, aparecem como um passo seguinte para a pesquisa ocupada com o traçado instrumental do PETI.

Entretanto, prosseguindo neste possível bloco de problemas ao redor da seleção dos instrumentos, ainda persiste a busca de elementos para se

compreender as razões pelas quais alguns instrumentos são rapidamente descartados enquanto outros se mostram resilientes. Teria sido o processo de escolha ou o instrumento de política pública um fator determinante para a mudança ou para uma continuidade da política? (KASSIM; LE GALÈS, 2010, p. 8).

Apesar de esta dissertação não ter como objetivo o oferecimento de respostas exaustivas a todas essas indagações (os objetivos e os problemas de pesquisa já foram claramente delimitados), é possível verificar que algumas dessas questões ressoam como particularmente inquietantes para o analista que busca se debruçar sobre o PETI. Afinal, não é uma marca singela, especialmente para o caso de um programa de menor repercussão na esfera pública, a condição em que se verifica que o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ostenta uma duração prolongada no quadro da assistência social. A incorporação desta evidência - a permanência de um programa de ação pública - como fato relevante para a análise é algo que se extrai da preocupação colocada pela leitura instrumental.

Como se viu a partir de vários ângulos, os autores do campo dos instrumentos pretendem colocar questões que vão além de uma exploração determinista, já que "cada instrumento constitui uma forma condensada de saber sobre controle social e meios de exercê-lo" (*Ibid.*, p. 6), uma teorização acerca de relações sociais e de poder. Com a remoção de agendas de explicação apriorísticas, os inquéritos sobre a seleção dos instrumentos, sobre o que explica uma determinada escolha, sobre como atores se valem de instrumentos para definir objetivos ou transformar a moldura de compreensão por meio da qual um determinado problema é apresentado, enfim, são indagações que carecem de um suporte material para serem aprofundadas. O terreno do PETI se revela fecundo para esse aprofundamento, notadamente porque a sua trajetória e as suas modificações podem ser recuperadas e interpretadas por meio da descrição dos seus elementos regulamentares.

Considerando que um instrumento não detém esta condição no vácuo, de forma apriorística, é preciso deter-se previamente no estudo do percurso do programa, dos documentos e práticas que lhe deram vida. É esta a tarefa que se pretende realizar no capítulo seguinte.

4. DESENHO E REDESENHO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL NO QUADRO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

4.1. Trajetória inicial do PETI: da configuração regional à inserção no SUAS.

Quando a Constituição de 1988 estabeleceu que crianças e adolescentes gozariam de "absoluta prioridade" e de "proteção integral", fixou-se um marco que traduziu uma mudança significativa para o patamar de direitos desses sujeitos. A partir da Nova República, proclamava-se o dever irrestrito da família, da sociedade e do Estado de assegurar a todas crianças e adolescentes a fruição dos seus direitos (vide art. 227, *caput*, da Constituição de 1988, na sua redação original). É no contexto dessa agenda positiva e de alto contraste com o sistema anteriormente aplicável (ao menos no campo jurídico, normativo) que se constituem as políticas públicas voltadas para a erradicação do trabalho infantil no Brasil. Esses direitos, aos quais correspondem, como assinalado, um conjunto de deveres, têm seus conteúdos atrelados a uma ampla gama de expressões da vida individual e coletiva, destacadas a profissionalização, a estipulação da idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho (limite alterado, em 1998⁵, para dezesseis anos, com a permissão da condição de aprendiz desde os quatorze), direitos previdenciários e trabalhistas, além da garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola. A regulamentação das atividades incluía a proibição de trabalho noturno, perigoso e insalubre aos menores de dezoito anos, estabelecendo a competência da Justiça do Trabalho para julgar as controvérsias decorrentes da relação de trabalho (art. 114).

Ao advento da Constituição sucederam-se novas regulamentações por meio de múltiplos atos normativos que, paulatinamente, passaram a tratar das especificações próprias ao domínio do desenho e implementação das políticas protetivas e promocionais⁶. Abandonava-se, com esse conjunto de disposições, o

⁵ Emenda constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

⁶ Segundo Vazquez (2014), a opção constitucional de situar a provisão de políticas sociais em uma dinâmica de competências compartilhadas teria redundado em uma realidade na qual nenhum ente federativo estaria efetivamente obrigado a implementar programas. Dialogando com Castro *et al* (2009), recobra, portanto, a exigência de regulamentações posteriores por meio de legislação ordinária (VAZQUEZ, *op. cit.*, p. 972), reformas que tiveram lugar na segunda metade dos anos 1990 e se defrontaram com o desafio de estabelecer mecanismos de coordenação capazes de garantir a efetiva descentralização das políticas sociais sem alteração no regime político. O autor defende que, após tais

paradigma expresso à moda do Código de Menores⁷, que se valia de uma política voltada aos indivíduos de até dezoito anos de idade que se encontrassem "em situação irregular" (art. 1º, I, e art. 2º da lei nº 6.697/1979). Em síntese, de acordo com legislação do governo militar, crianças e adolescentes eram um assunto residual para o Estado, com preponderância da figura dos "pais ou responsáveis", exceto em casos de omissão ou, por exemplo, diante de "castigos imoderados". O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) representa, portanto, uma virada em um caráter ostensivo.

As disposições do ECA (Lei 8.069, de 13 de julho de 1990) tratam de especificar o significado da proteção integral expresso na Constituição, retratando como dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com "absoluta prioridade", a efetivação de direitos - dentre eles o direito à profissionalização. A priorização compreende, de modo literal, a primazia de proteção em quaisquer circunstâncias, a preferência na formulação e execução das políticas sociais públicas e destinação privilegiada de recursos públicos (art. 4º, "a", "c" e "d"). O direito à educação teria por objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho (art. 53). Ao tratar do direito à profissionalização, o Estatuto repete as proibições de base etária e de nível qualitativo referente ao trabalho noturno, perigoso e insalubre, remetendo as demais bases de proteção a um regulamento a ser dado por meio de legislação especial, mas proclama, novamente, que o adolescente tem direito à profissionalização (art. 69).

A adoção do novo Estatuto no Brasil é quase simultânea à Convenção sobre Direitos da Criança pela Assembleia Geral da ONU (20 de novembro de 1989) - documento ratificado pelo governo brasileiro em setembro de 1990. A Convenção

reformas, a autonomia decisória de estados e municípios passou a ser constrangida por regras e incentivos definidos em Brasília com estratégias para cada tipo de política, num processo influenciado pelos diferentes legados setoriais (*path dependence*), mas circunscrito a dois passos: o primeiro, caracterizado pelas definições quanto às mudanças no aparato legal; o segundo, pela escolha dos instrumentos utilizados para coordenação e indução dos governos municipais.

⁷ A origem remota dos regramentos sobre trabalho de crianças no Brasil data de 1891, com o Decreto 1.313, de 17 de janeiro de 1891. O regulamento do governo provisório de Marechal Deodoro aludia à necessidade de "impedir que, com prejuízo próprio e da prosperidade futura da pátria", fossem sacrificadas "milhares de crianças", e, assim, autorizava o trabalho em geral a partir dos 12 anos de idade e a condição de aprendizado, nas fábricas de tecidos, desde os 8 anos completos.

veicula o compromisso dos Estados Partes em assegurar à criança (assim entendida como todo indivíduo com menos de 18 anos de idade) a proteção e o cuidado que sejam necessários ao seu bem-estar, providenciando para que os direitos econômicos, sociais e culturais observem a utilização do máximo de recursos disponíveis (artigos 3 e 4). O documento também estipula a proteção contra a exploração econômica e a realização de qualquer trabalho que possa ser perigoso ou interferir em sua educação, comandando os países signatários a promover medidas legislativas, sociais e educacionais com foco no regulamento de idades mínimas para o trabalho, fixação de horários e condições de trabalho. Os anos 1990 ainda vieram a promulgação de outros normativos internacionais tematizando os direitos de crianças e adolescentes: o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais (Decreto nº 591/1992 - art. 10, que trata especificamente da exploração econômica), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Decreto nº 592/1992) e a Convenção Americana sobre direitos Humanos (Decreto nº 678/1992). Os níveis de proteção denotados, ao depositarem no Estado uma série de responsabilidades positivas para garantir proteção e fruição de direitos, conferem o aspecto assistencial, de bem-estar, das políticas voltadas à infância.

No contexto da redemocratização, a Assistência Social - integrada ao tripé da Seguridade por meio de ações governamentais custeadas pelo orçamento público - passou a ser destinada "a quem dela necessitar, independentemente de contribuição", tendo por objetivos, entre outros, a proteção à infância, o amparo a crianças e adolescentes carentes e a promoção da integração do mercado de trabalho (art. 203, I, II e III, da Constituição). Desde a origem, o texto constitucional estipulou a descentralização político-administrativa como diretriz, situando na esfera federal o papel de coordenação geral (art. 204, I). Às esferas estadual e municipal foram comandadas a coordenação e execução "dos respectivos programas", com uma série de atribuições de ordem promocional e legislativa posicionadas como de competência comum ou concorrente. Entretanto, como assinalam diversos estudos (ABRUCIO; FRANZESE, 2007; GOMES, 2009; ARRETCHE, 2012; VAZQUEZ, 2014; GRIN; ABRUCIO, 2018; GOMIDE; PIRES, 2014; SOUZA, 2017), a questão prioritariamente jurídica, de regulamentação, tem ainda de submeter-se a uma série de influxos políticos, da coordenação à implementação. Assim, a simples distribuição de atribuições não resolveria a inércia dos entes federados, mesmo

porque os gargalos e paralisias da máquina estatal decorrem de uma falta de ignição moldada, entre outros aspectos, pelos laços de dependência com a trajetória anterior, com fatores de ordem institucional a serem apropriadamente manejados para que se traduzissem em provisões concretas de bem-estar.

Essas incidências passam a ser melhor captadas a partir da regulamentação Assistência Social por meio de sua Lei Orgânica (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social), que trata da assistência como um "direito do cidadão e dever do Estado". A retórica de uma contraparte de deveres estatais é mais abrangente e ostensiva do que a literalidade do texto constitucional, mas se mantém fiel ao constituinte quando fixa os objetivos de proteção (neste caso, apenas os repete). Já a sua multidimensionalidade é dada pela visão conceitual descrita no parágrafo único do artigo 2º, que diz que "a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais". Além da expressa integração aos segmentos da saúde e previdência, portanto, a assistência social se volta para a universalização dos direitos sociais, estes, por sua vez, catalogados no art. 6º da Constituição: educação, trabalho, lazer, segurança, proteção à maternidade e à infância e "assistência aos desamparados".

Porém, as providências regulamentares iniciais veiculadas na LOAS em 1993 se estruturaram, basicamente, por meio de definições de atores e pela proclamação de direitos. Não houve um esforço em minudenciar o alcance das provisões e a sua operacionalização. Àquela altura, o desenho foi dado por uma congregação de entes estatais e não-estatais, a serem reunidos no âmbito de Conselhos - definidos, ademais, como instâncias de participação social. Tais Conselhos deveriam produzir e normatizar documentos de planejamento (Planos ou Políticas) ou de regulação da prestação de serviços. A LOAS também instituiu os Fundos destinados ao custeio das atividades assistenciais, prevendo condicionalidades para as transferências entre os entes subnacionais. Além disso, colocou-se uma primeira composição de prestações socioassistenciais por meio de benefícios, serviços, programas e projetos. A identificação desses tópicos favorece uma apresentação sistematizada e sintética dos institutos constitutivos da LOAS, nos seguintes termos:

Quadro 3 - Configuração inicial da LOAS

Entes estatais	<p>União, Estados, Distrito Federal e Municípios são os entes encarregados de atuarem conforme a diretriz da descentralização político-administrativa (art. 5º).</p> <p>O Ministério Público é a entidade a quem cabe a atribuição ampla de "zelar pelo efetivo respeito aos direitos" estabelecidos na LOAS (art. 31).</p>
Entes não-estatais	<p>São as entidades e organizações de assistência social sem fins lucrativos que prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários da LOAS, bem como as que atuam na defesa e garantias de seus direitos. (art. 3º) Podem também celebrar convênios com os entes estatais, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos (art. 10).</p>
Instâncias de comando ou coordenação	<p>As ações das três esferas devem ser realizadas de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 11).</p> <p>Cada esfera de governo (Estados, Distrito Federal e Municípios) deve também ter um comando único (art. 5º, I).</p> <p>No âmbito nacional, a instância coordenadora original do Plano Nacional de Assistência Social é o Ministério do Bem-Estar Social (art. 6º, parágrafo único).</p>
Instâncias de articulação, pactuação e deliberação	<p>Composição paritária entre governo e sociedade civil (art. 16).</p> <p>Conselho Nacional de Assistência Social - Resulta da extinção do Conselho Nacional de Serviço Social (art. 33). É a entidade que aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), normatiza as ações e regula a prestação de serviços, aprova a proposta orçamentária da Assistência Social e os critérios de transferência de recursos para Estados, Municípios e Distrito Federal, dentre outras atribuições (art. 18)</p> <p>Conselhos Municipais de Assistência Social - processam a inscrição das entidades não-estatais, como condição para o funcionamento destas (art. 9º), fiscalizando-as. Aprovam os Planos de Assistência Social de sua abrangência (art. 10).</p> <p>Conselhos de Estaduais de Assistência Social - criação e atribuições definidas em leis específicas de abrangência nos respectivos estados. Aprovam os respectivos planos (art. 10).</p> <p>Conselhos de Assistência Social do Distrito Federal - idem.</p> <p>Conferência Nacional de Assistência Social - é convocada periodicamente e tem a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema (art. 18, VI).</p>

Documentos de planejamento e regulação	<p>Planos de Assistência Social - a ser instituída por cada um dos entes estatais (art. 8º)</p> <p>Política Nacional de Assistência Social - emana do órgão de coordenação federal e deve ser proposta ao CNAS; deve conter normas gerais, critérios de prioridade e elegibilidade e padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos (art. 19, II).</p>
Financiamento ⁸	<p>Fundo Nacional de Assistência Social - resulta da transformação do Fundo Nacional de Ação Comunitária. Recebe os recursos de responsabilidade da União destinados à assistência social. (artigos 27 e 28).</p> <p>Fundos de Assistência Social de Estados, Municípios e do Distrito Federal. Devem ser instituídos em cada ente estatal, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social (art. 30, II).</p>
Condicionalidades	<p>Estados, Municípios e Distrito Federal devem, para receber os recursos oriundos dos repasses entre fundos, instituir e manter em funcionamento os respectivos Conselhos, Fundos e Planos de Assistência Social (art. 30).</p> <p>Os critérios de transferência de recursos para Estados, Municípios e Distrito Federal devem seguir os indicadores de equitatividade aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (art. 18, IX).</p>
Benefícios	<p>Benefício de Prestação Continuada - garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 70 anos ou mais, desde que não possuam meios próprios de manutenção nem disponham de provisão familiar (art. 20).</p> <p>Benefícios eventuais - auxílio natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 do salário mínimo (art. 22).</p>
Serviços	Atividades continuadas, voltadas para as necessidades básicas, que visem à melhoria de vida da população destinatária da assistência social (art. 23)
Programas	Ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais (art. 24).
Projetos de enfrentamento da pobreza	Instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social (art. 25).

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Brasil (1993).

⁸ O Fundo Nacional da Assistência Social foi criado pelo decreto 1.605/95. A Instrução Normativa IN 01/STN 97 detalhou, posteriormente, a sistemática de financiamento da assistência social.

Note-se que a institucionalização da Seguridade Social, enquanto arranjo institucional, por meio da LOAS, relegou a concretização do sistema em nível nacional ao advento, especialmente, da Política Nacional de Seguridade Social, já que nenhum serviço, programa ou projeto foi especificado. Noutras palavras, é somente com a Política Nacional de Assistência Social de 1998 (PNAS/1998), aprovada pela Resolução nº 207/1998 do CNAS, que se inicia uma trajetória de sistematização de intervenções concretas e de uma discussão institucionalizada acerca da implementação da assistência social em um patamar de direitos no Brasil. Passa-se, a partir deste marco, ainda, às primeiras disciplinas efetivas da operabilidade, traduzida na Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB2, também de 1998 (uma versão anterior havia sido introduzida, mas tal edição, carente, na prática, de uma Política a ser manejada, tem seu maior legado caracterizado pela introdução da Comissão Intergestores Tripartite (ALCHORNE, 2012, p. 31).

Diferentemente dos atos produzidos em ambientes tipicamente legiferantes - ocupados com tarefas de regulação -, a PNAS/1998 reflete um esforço de diagnóstico, de mapeamento e de problematização - distante, portanto, de caracteres jurídicos. O documento apresenta uma visão oficial acerca dos desafios a serem enfrentados, um conjunto de pontos destacados que, inclusive, coincide com as abordagens de pesquisadores dedicados aos campos do serviço social e das políticas públicas (por exemplo: ARRETCHE, 2012; GOMES, 2009; SPOSATI, 2009). A dificuldade em transitar entre uma mudança de paradigmas, "transformando uma prática clientelista em participação ampliada de cidadania" (BRASIL, 1998, p. 5), é um desses aspectos sublinhados. A transformação do Estado e das relações com o mercado e a sociedade, constantemente traduzida como um aspecto da democratização e da participação, sob o rótulo da articulação, é também mencionada em diversos pontos (*Ibid.*, p. 5, 7, 8, 39, 41, 47), com a projeção de "um novo perfil a ser assumido pelo Estado brasileiro" (*Ibid.*, p 48). É também recobrada a ênfase na descentralização político-administrativa e na intersectorialidade entre as políticas públicas e a complementaridade entre as áreas sociais e econômicas (*loc. cit.*). Em termos propositivos, a PNAS/1998 define a família como *locus* de intervenção da Assistência Social e desenha uma sistematização de quatro funções atribuídas ao novo paradigma da assistência social brasileira: a) a **inserção**, espelhando a necessidade de inclusão dos

destinatários nas políticas sociais básicas; b) a **prevenção**, ligada à importância de se evitar a diminuição dos níveis de renda ou de bens e serviços usufruídos pelos cidadãos; c) a **promoção**, com o intuito de promover a cidadania, eliminando relações clientelistas; d) e a **proteção**, com atenção às populações reputadas como excluídas e vulneráveis socialmente.

Diante dos diagnósticos efetuados, a PNAS/1998 propõe uma Agenda Básica em nível estratégico e operacional, listando, em cada tópico, um amplo rol de providências destinadas à maximização dos resultados das ações e à atenuação das disfunções operacionais sistêmicas (*Ibid.*, p. 62). Esta referida agenda básica representa uma decantação de diretrizes, estratégias e competências encartadas na PNAS/1998, compreendendo, por exemplo, a necessidade de avanços e revisões nas legislações vigentes, na relação intergovernamental e interministerial, nos critérios de financiamento, na capacitação dos Recursos Humanos na Assistência Social e na constituição de um sistema de informação, monitoramento e avaliação (*loc. cit.*).

Embora o Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996, de elaboração anterior, já houvesse incluído menções à necessidade de incentivar ações para erradicação do trabalho infantil (Brasil, 1996, p. 25), e apesar de o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil ter sido instituído em 1994 pelo Ministério do Trabalho⁹, o PNAS/1998, na prática, é o primeiro documento que busca consolidar e inserir na agenda sistêmica um programa de caráter assistencial de âmbito nacional voltado ao enfrentamento do trabalho infantil. Trata-se, como observado, de uma fase dotada, ainda, de alta informalidade, sem a configuração por meio de leis editadas pelo Poder Legislativo, ou ao menos por dispositivos infralegais de regulamentação administrativa, como Decretos, Resoluções e Portarias.

Naquela altura, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi apresentado como um programa de histórico recente, originado em 1996 com uma versão piloto implantada nas carvoarias do Estado do Mato Grosso do Sul (*Ibid.*, p. 42). Mencionava-se que em 1998 tinha sido implementado em 6 estados e no município de Franca, em São Paulo, com o atendimento total de cerca de 119.500

⁹ A ata de instalação do Fórum, em 29 de novembro de 1994, menciona que o FNPETI teria por finalidade "propiciar uma instância aglutinadora e articuladora de agentes sociais institucionais em políticas e programas de promoção de medidas destinadas a prevenir e erradicar o Trabalho Infantil.

crianças e adolescentes (*loc. cit.*). A PNAS/1998 identifica as raízes do trabalho infantil em três fatores: "a pobreza, a deficiência do setor educacional e condicionantes culturais, impostos pela tradição", o que explicaria "a sua maior prevalência na zona rural, onde estes fatores se reforçam mutuamente" (BRASIL, 1998, p. 30). Assim, o PETI destinava-se "às famílias com filhos na faixa etária de 7 a 14 anos, submetidos a trabalhos caracterizados como insalubres, degradantes e de exploração infantil na zona rural", e, com isso, buscava "o reingresso, a permanência e o sucesso escolar da criança e do adolescente" (*Ibid.*, p. 42). Nessa conformação, o programa compreendia as seguintes atividades, listadas sem maiores problematizações ou desenvolvimentos:

- a) Fortalecimento do processo de emancipação das famílias por meio da oferta de informações e desenvolvimento de habilidades e competências facilitadoras de inclusão social;
- b) Implantação e desenvolvimento de programas sócio-educativos, no período complementar à escola;
- c) oferta de bolsa ou complementação de renda familiar de caráter temporário, em áreas de exclusão social tendo as famílias o compromisso de retirar seus filhos do trabalho, mantendo-os na escola e na jornada ampliada;
- d) revitalização da rede pública e privada prestadora de serviços sociais;
- e) modernização e fortalecimento da gestão municipal;
- f) estabelecimento de parcerias entre os diversos poderes e organizações da sociedade civil;
- g) co-financiamento das três esferas de governo, bem como do setor privado; e
- h) respeito à vocação econômica dos estados e municípios. (*loc. cit.*).

Em 1999¹⁰, o governo brasileiro adotou as providências para aprovar a adesão às Convenções nº 182 e 138 da Organização Internacional do Trabalho, que tratam, respectivamente, sobre a eliminação das piores formas de trabalho infantil e sobre a idade mínima para admissão ao emprego. Em seguida, em 15/02/2000, o Conselho Nacional de Assistência Social, mencionando a determinação em priorizar a erradicação das piores formas de trabalho infantil até o final do ano de 2002, editou a Resolução nº 05, que aprovou as diretrizes e normas do PETI para o período de 2000 a 2006. Trata-se da primeira versão do Programa de Erradicação

¹⁰ Decreto Legislativo nº 178, de 14 de dezembro de 1999. A vigência da Convenção nº 182 foi projetada para o dia 02 de fevereiro de 2001 e a Convenção nº 138 para 28 de junho de 2002.

do Trabalho Infantil à qual é dada, formalmente, alcance nacional e força normativa por emanção do CNAS. A Portaria 2.917 da Secretaria de Estado de Assistência Social, de 12 de setembro de 2000, trouxe o detalhamento do programa, mas o ato teve vigência efêmera, pois suplantado pela Portaria nº 458, de 4 de outubro de 2001, que tratou do mesmo objeto. Entretanto, apesar de a resolução do CNAS expressamente mencionar o período entre 2000 e 2006 para a aplicação daquelas diretrizes, nenhuma Resolução foi editada pelo CNAS tratando do tema do trabalho infantil no período subsequente a 2006 (até o Redesenho, com documentos publicados a partir de 2013). Em contraposição, a Portaria que, efetivamente, deu vigência ao Programa a partir do ano 2001 (ato da Secretaria de Estado da Assistência Social), não limitou o período de aplicabilidade até 2006. Assim, mesmo que de modo precário, pode-se dizer que a Portaria 458 permaneceu como o principal repositório de natureza expressamente normativa até a inclusão do PETI, em 2011, na própria Lei Orgânica da Assistência Social.

A referida Portaria de 2001 elencou como objetivo geral do Programa a erradicação do trabalho infantil (crianças e adolescentes de 7 a 14 anos), em parceria com os diversos setores governamentais e da sociedade civil, nas atividades perigosas, insalubres, penosas ou degradantes nas zonas urbanas e rurais, colocando como destinatários as famílias de baixa renda. O programa poderia ainda atender adolescentes de 15 anos de idade em situação de extremo risco. Para alcançar as famílias, foram previstas ações sócio-educativas e de geração de trabalho e renda, sem especificar quais seriam tais ações. Foi enfatizada na regulamentação o caráter intersetorial e a gestão intergovernamental, prevendo-se a criação de um "instrumento executivo" denominado Plano de Ações Integradas. O ato procurou esmiuçar as responsabilidades de cada esfera de governo e criou uma instância de participação denominada de Comissão de Erradicação do Trabalho Infantil, a ser replicada em estados e municípios. No aspecto de gestão, estipulou a necessidade de adesão a ser formalizada pela chefia do Executivo nos governos estaduais e municipais, os requisitos das atividades de monitoramento que deveriam ser implementadas e os fluxos de financiamento das ações (inclusive com valores máximos e mínimos). Ademais, buscou consolidar a marca do PETI, impedindo os governos subnacionais de adotar nomenclatura ou símbolos diversos ou complementares. A regulamentação determinou a cada esfera

a realização de atividades de sensibilização e mobilização em torno da problemática do trabalho infantil, tendo por destinatários "setores do governo e da sociedade".

Quanto às ações a serem desenvolvidas no âmbito do Programa, estabeleceu: a) pagamento de uma bolsa mensal à família (Bolsa Criança Cidadã), atrelada à frequência mínima da criança e do adolescente nas atividades de ensino regular e da Jornada Ampliada, assim como à retirada de todos os filhos menores de 16 anos das atividades laborais e de exploração; b) execução pelos Municípios, diretamente ou indireta, da Jornada Ampliada, na forma de um segundo turno de atividades nas unidades escolares ou de apoio¹¹. As famílias beneficiárias deveriam, sob pena de perder a bolsa, participar das atividades sócio-educativas e dos programas e projetos de qualificação profissional e de geração de trabalho e renda. Com a adesão ao PETI, os gastos referentes às atividades de Jornada Ampliada seriam custeados de forma conjunta (cofinanciamento) pelas três esferas de governo, com valores padronizados atrelados ao número de estudantes beneficiados definidos na Portaria.

Esta primeira versão do PETI ainda anunciou que seriam estabelecidos, em documento específico, "Padrões Mínimos de Qualidade" para as atividades a serem desenvolvidas. Tais padrões mínimos seriam referentes aos seguintes aspectos: 1) recursos humanos; 2) intersetorialidade; 3) co-financiamento; 4) capacitação; 5) mobilização, participação e controle social; 6) operacionalização da concessão da bolsa - cadastro das famílias e acompanhamento do pagamento; 7) jornada ampliada - carga horária, instalações físicas, crianças e adolescentes vitimadas pela exploração sexual; 8) trabalho com as famílias - ações socioeducativas, de qualificação profissional e de geração de trabalho e renda; 9) monitoramento e avaliação - indicadores de processo, de resultado e de impacto.

A partir da nacionalização do PETI, o Ministério do Trabalho, em paralelo com a Assistência Social, também passou a desenvolver ações de planejamento voltadas ao enfrentamento ao trabalho infantil. A Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil - CONAETI, criada por meio da Portaria nº 365 de 12/09/2002, definiu a posição de coordenação do representante do Ministério do Trabalho e fixou a composição por meio de outros indicados (além do Ministério do Trabalho) do

¹¹ Os artigos 34, §2º, e 87, § 5º, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Básicas da Educação), já previam que a jornada escolar do ensino fundamental deveria ser progressivamente estendida até alcançar o turno integral.

Ministério da Previdência e Assistência Social, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, onze entidades patronais e profissionais de caráter sindical, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Ministério Público do Trabalho e do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. Ou seja: àquela altura, passavam a existir duas instâncias subordinadas ao Executivo nacional com atribuições regimentais dedicadas à elaboração de atos de planejamento. Com efeito, o primeiro Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente foi publicado em 2004, depois de consolidar contribuições colhidas junto a organizações governamentais de distintos ministérios, atores não-governamentais e especialistas (BRASIL, 2004, p. 11).

De modo similar a outros documentos intitulados de "Planos" ou "Políticas" que tratam da constituição e desenvolvimento do PETI, a problematização, novamente, recebe grande destaque no trabalho apresentado pela CONAETI, com uma série de afirmações de caráter conjuntural ou histórico que liga a persistência do trabalho infantil no território nacional à maneira com que o país transitou do regime escravagista para o capitalismo, com a manutenção das estruturas de desigualdade social (*Ibid.*, p. 13). São introduzidas novas percepções sobre aspectos qualitativos ligados ao trabalho precoce, afirmando-se que as variáveis de gênero, raça, etnia, tipo de trabalho, rendimentos econômicos e grau de escolarização poderiam ser de interesse para elaboração de projetos de erradicação - circunstâncias até então praticamente inexploradas¹² (*Ibid.*, p. 15). O trabalho artístico e esportivo de crianças e adolescentes também aparece pela primeira vez como um ponto de atenção (*Ibid.*, p. 22). E o marco simbólico-cultural que, no Brasil, permitiria a sustentação de uma ponto de vista majoritariamente positivo sobre o fenômeno do trabalho infantil é também abordado diretamente: "se para a elite social o trabalho infantil era uma medida de prevenção, para os pobres era uma maneira de sobreviver" (*Ibid.*, p. 23).

Ao tempo da publicação do Plano (2004), o PETI havia sido implantado em mais de 2.600 municípios e contemplava mais de 810 mil crianças (*Ibid.*, p. 30). Contudo, surge a ponderação de que o controle social sobre as ações do programa

¹² A discussão sobre as piores formas de trabalho infantil e trabalho infantil doméstico era recente. Vide Portaria nº 20/2001 da SIT, Portaria Interministerial nº 6, de 21 de julho de 2003 (MAS, MEC e MTE), e Portaria nº 78, de 19 de março de 2002, da SEAS/MPAS.

ainda não se encontrava consolidado e que, por isso, o PETI enfrentava muitas dificuldades de gerenciamento e de fiscalização, o que motivava a busca, em curto prazo, pelo desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento e avaliação. O Plano também apresenta um mapeamento sobre o engajamento recente de novos atores institucionais a partir do governo do Partido dos Trabalhadores em 2003, como, por exemplo, o Ministério da Saúde (capacitação de agentes do SUS para reportar casos de doenças relacionadas com o trabalho infantil), o Ministério do Esporte (ampliação da atividade esportiva em complementação à jornada escolar), e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (sensibilização quanto ao trabalho infantil junto às famílias beneficiadas pelo Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar - PRONAF). É destacada, ainda, a criação de uma Coordenadoria Nacional voltada à área temática da erradicação do Trabalho Infantil pelo Ministério Público do Trabalho, assim como algumas iniciativas desenvolvidas no contexto do Sistema de Garantia de Direitos - como o Plano Nacional de Combate à Exploração Sexual Comercial Infantil -, com órgãos integrantes da estrutura do Ministério da Justiça.

Diante das problematizações e informações levantadas pelo Plano, foram consolidadas "10 dimensões estratégicas e problemas prioritários" que deveriam ser enfrentados, compilação que abrange, por exemplo, o levantamento e análise de dados sobre o trabalho infantil, análise de legislação aplicável ao trabalho precoce, participação social, interfaces com o sistema de educação e saúde, ações de comunicação, fortalecimento do papel da família, atenção à diversidade e equidade, enfrentamento de formas específicas de trabalho infantil e aspectos da articulação institucional (*Ibid.*, p. 40). Essas dimensões e problemas foram desdobrados em mais de uma centena de ações a serem priorizadas, com identificação de metas, responsáveis e prazos aplicáveis.

A publicação do primeiro Plano elaborado pela CONAETI coincidiu com o momento histórico de reformulação sistêmica da Assistência Social no Brasil - ambos eventos ocorreram no ano de 2004. Naquele mesmo ano foi publicada uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004)¹³ e criado um novo ministério - o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome¹⁴, providências às quais se costuma atribuir um sensível peso para a estruturação

¹³ Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social.

¹⁴ Lei nº 10.869/04.

sistêmica das ações do campo social, consubstanciado na instituição do SUAS - Sistema Único de Assistência Social. O Sistema Nacional é então apresentado como constituído a partir da "regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais", enfatizando-se o modelo de gestão descentralizado e participativo (BRASIL, 2005, p. 39). À exemplo das Políticas e Planos antecedentes, o documento inicia com uma ampla análise situacional, tratando brevemente do trabalho infantil sob o rótulo da proteção integral e com uma leitura de dados de base estatística sobre a distribuição de trabalhadores precoces entre as regiões do país e acerca de informações sobre o tipo de atividade desempenhada - como o trabalho doméstico (*Ibid.*, p. 21-22).

A PNAS 2004 especificou as referências dos serviços, as proteções sociais conforme distintos níveis e fixou as bases da estruturação e das nomenclaturas de subsistemas de gestão. Em síntese:

Quadro 4 - Configuração da PNAS 2004

Referências de serviços socioassistenciais	Vigilância Social	Produção e sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social (<i>Ibid.</i> , p. 39).
	Proteção Social	Garantia de seguranças aos usuários, nos seguintes termos: - segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); - de acolhida; - de convívio ou vivência familiar (<i>Ibid.</i> , p. 40).
	Defesa Social e Institucional	A proteção social deve garantir acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa. São proclamados "direitos dos usuários" (<i>Ibid.</i> , p. 40).
Proteções	Proteção Social Básica (<i>Ibid.</i> , p. 35-36).	São considerados serviços de proteção básica aqueles que potencializam a família como unidade de referência. Os serviços de proteção básica estão relacionados ao Centro de Referência de Assistência Social - CRAS. O CRAS atua com famílias e indivíduos, em seu contexto comunitário. Os serviços são executados de forma direta, no próprio CRAS, e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta

		<p>nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência do Centro. O CRAS realiza o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica e promove a inserção das famílias nos serviços de assistência social local. Promove também o encaminhamento da população para as demais políticas públicas e sociais.</p> <p>Inclui, exemplificativamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa de Atenção Integral às Famílias; - Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza.
	<p>Proteção Social Especial (<i>Ibid</i>, p. 36-38).</p>	<p>A ênfase da proteção social especial deve priorizar a reestruturação dos serviços de abrigo dos indivíduos que, por uma série de fatores, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias.</p> <p>São destinados, por exemplo, às crianças, aos adolescentes, aos jovens, aos idosos, às pessoas com deficiência e às pessoas em situação de rua que tiveram seus direitos violados e/ou ameaçados e cuja convivência com a família de origem seja considerada prejudicial à sua proteção e ao seu desenvolvimento.</p> <p>São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Têm estreita interface com o sistema de garantia de direitos, exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo.</p> <p>Serviços detalhados nas duas linhas seguintes, em função da situação do vínculo familiar e comunitário.</p>
	<p>Proteção Social Especial de Média Complexidade (<i>Ibid</i>, p. 38)</p>	<p>Atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos.</p> <p>Envolve o Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS.</p> <p>Inclui, por exemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Serviço de orientação e apoio sociofamiliar; - Plantão Social; - Abordagem de rua; - Cuidado no domicílio.

	Proteção Social Especial de Alta Complexidade (<i>Ibid</i> , p. 38)	Serviços que garantem proteção integral: moradia, alimentação, higiene e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontrem sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados do seu núcleo familiar e comunitário. Exemplo: - Atendimento integral institucional; - Casa de passagem; - Albergue; - Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade.
Eixos estruturantes e subsistemas da gestão do SUAS	Matricialidade sociofamiliar	"Pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da Política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos" (<i>Ibid</i> , p. 41).
	Descentralização político-administrativa e territorialização	O PNAS posiciona Conselho, Plano e Fundo como elementos fundamentais de gestão da política pública de assistência social (<i>Ibid</i> , p. 41). Reconhece-se que a heterogeneidade e desigualdade socioterritorial entre os municípios brasileiros impõe a urgência de uma vertente "territorial" na PNAS. Menciona-se a insuficiência do princípio da homogeneidade e projeta-se a agregação da dinâmicas demográficas à dinâmica socioterritorial (<i>Ibid</i> , p. 41). Classificação dos municípios brasileiros de acordo com o seu porte demográfico associado aos indicadores socioterritoriais disponíveis a partir dos dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE: municípios de pequeno porte 1 e 2, municípios de médio porte, municípios de grande porte e metrópoles. Cada perfil de município apresenta uma característica geral quanto à conformação das necessidades socioassistenciais (<i>Ibid</i> , p. 43-46)
	Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil	A PNAS destaca a necessidade de participação da sociedade e entes extra-estatais, mas declara que "somente o estado dispõe de mecanismos fortemente estruturados para coordenar ações capazes de catalisar atores em torno de propostas abrangentes, que não

		percam de vista a universalização das políticas" (<i>Ibid</i> , p. 48).
	Financiamento	Repasses fundo a fundo nas três esferas de governo, cada qual com o respectivo Fundo de Assistência Social (<i>Ibid</i> , 48-51).
	Controle Social	Conselhos, Comissões e Conferências com atribuição de participação e fiscalização, com a inclusão de representantes da sociedade civil (<i>Ibid</i> , p. 51-52).
	O desafio da participação popular/cidadão usuário	"(...) há que se produzir uma metodologia que se constitua ao mesmo tempo em resgate de participação de indivíduos dispersos e desorganizados, e habilitação para que a política de assistência social seja assumida na perspectiva de direitos publicizados e controlados pelos seus usuários" (<i>Ibid</i> , p. 52).
	A Política de Recursos Humanos	Proclama que as novas relações exigirão a qualificação dos recursos humanos. Relaciona produtividade e qualidade dos serviços com a forma e condições com que são tratados os trabalhadores da Assistência. A PNAS coloca em cena a precarização das condições de trabalho e do atendimento à população. Destaca que a "descentralização da gestão política implica novas atribuições para os gestores e trabalhadores das três esferas de governo e de dirigentes e trabalhadores das entidades de assistência social, exigindo-lhes novas e capacitadas competências que a autonomia político-administrativa impõe" (<i>Ibid</i> , p. 53).
	A informação, o monitoramento e a avaliação	Define a formulação de um sistema de monitoramento e avaliação e um sistema de informação em assistência social como "providências urgentes e ferramentas essenciais" (<i>Ibid</i> , p. 55).

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Brasil (2004).

Após a publicação da PNAS 2004, o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou uma nova Norma Operacional Básica a partir da Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, passando a adotar o designativo "NOB/SUAS". Repete-se o caráter problematizador e reflexivo dos documentos prévios, com passagens que detalham o histórico de institucionalização da Assistência Social no Brasil. Contudo, as providências direcionadas à operacionalização da Política de Assistência Social na direção de uma política "realmente federativa, por meio da cooperação efetiva

entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal" (*Ibid*, p. 96) adentram ao terreno da articulação, de forma literal e expressa. A NOB/SUAS define o federalismo cooperativo como "estratégia fundamental" (*Ibid*, p. 96) para defrontar problemas diagnosticados como relativos à 1) escassez de recursos públicos, às 2) desigualdades socioeconômicas regionais, e à 3) complexidade dos problemas urbanos, ambientais e de desenvolvimento econômico territorial. O federalismo cooperativo é também associado à articulação de soluções intersetoriais e intergovernamentais (*Ibid*, p. 96). Adiante, a NOB/SUAS apresenta a ponderação de que a cooperação federativa pode ser realizada "por muitas formas", combinando mecanismos de cooperação compulsórios presentes na constituição (situações em que diferentes entes federados são conduzidos à busca de um planejamento e execução de políticas de interesse comum), ou mediante meios voluntários (como consórcios públicos), além de outros procedimentos apresentados como "menos formais", como "convênios administrativos, comissões de pactuação intermunicipal, conselhos, reuniões etc" (*Ibid*, p. 98). De todo modo, apregoa-se o respeito ao princípio da subsidiariedade, "que pressupõe que instâncias federativas mais amplas não devem realizar aquilo que pode ser exercido por instâncias federativas locais" (*loc. cit.*), critério que reforça o protagonismo municipal.

A NOB/SUAS 2005 definiu quatro tipos de gestão (dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União) e, no caso dos municípios, três níveis de gestão (inicial, básica e plena), prevendo, para cada nível, um conjunto específico de requisitos, responsabilidades e incentivos. A definição do enquadramento dos Municípios nos distintos níveis de gestão obedeceria a um processo de habilitação caracterizado pela apresentação de documentos e sucessivas análises por órgãos e comissões nas diferentes esferas de governo, do Município à União. No caso de entes municipais não habilitados para nenhum dos níveis, a gestão dos recursos federais destinados ao cofinanciamento passariam à responsabilidade do gestor estadual. Conforme o enquadramento de cada ente municipal progride de nível, também aumentam as responsabilidades e incentivos.

Quanto aos incentivos, estão arrolados, de forma geral, distintos mecanismos de financiamento das políticas sociais, ampliando-se as fontes federais de recursos endereçadas aos entes municipais a cada progresso de nível. Porém, desde o nível inicial, que contempla apenas duas formas de financiamento mapeadas na NOB/SUAS, já se encontra o custeio do PETI.

A NOB/SUAS 2005 também dedicou um segmento aos aspectos de gestão, definidos como "ferramentas de planejamento técnico e financeiro da Política e do SUAS nas três esferas de governo, tendo como parâmetro o diagnóstico social e os eixos de proteção social, básica e especial" (*Ibid*, p. 119), nomeadamente: Plano de Assistência Social, Orçamento da Assistência Social, Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação e Relatório Anual de Gestão. Sinteticamente:

Quadro 5 - Configuração da gestão NOB/SUAS 2005

Plano de Assistência Social	Organiza, regula e norteia a execução da PNAS/2004 na perspectiva do SUAS. Documento de responsabilidade do órgão gestor da política, que o submete à aprovação do Conselho de Assistência Social. Deve comportar: objetivos gerais e específicos, diretrizes e prioridades, ações e estratégias para sua implementação, metas, resultados e impactos esperados, recursos materiais humanos e financeiros disponíveis e necessários, mecanismos e fontes de financiamento, cobertura da rede prestadora de serviços, indicadores de monitoramento e avaliação e o espaço temporal de execução.
Orçamento da Assistência Social	Engloba o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. As legislações devem contemplar a apresentação dos programas e das ações, em coerência com os Planos de Assistência Social.
Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação	Envolve um Cadastro Nacional de entidades, construção e administração de um ambiente informacional georreferenciado das cidades brasileiras, incremento do sistema SUAS-WEB, automatização dos processos referentes à gestão dos convênios, aperfeiçoamento e disseminação dos instrumentos e técnicas de avaliação de resultados e do impacto das ações do SUAS e desenvolvimento de uma interface web.
Relatório Anual de Gestão	Documento destinado à avaliação do cumprimento das realizações estabelecidas no Plano de Assistência Social. Devem ser aprovados pelos Conselhos.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Brasil (2005).

No tópico dedicado às instâncias de Articulação, Pactuação e Deliberação, a NOB/SUAS definiu uma matriz voltada à concretização do princípio

da democratização e da diretriz da descentralização (*Ibid*, p. 123). A providência compreende uma divisão funcional entre as referidas instâncias, de modo que as camadas de Pactuação e Deliberação são formalmente destinadas a elaborações de produtos finais específicos, enquanto a fase de Articulação recebe um propósito mais geral. Esquemáticamente:

Quadro 6 - Configuração das instâncias de Articulação, Pactuação e Deliberação da NOB/SUAS 2005

Instâncias	Competências
Articulação	Espaços de participação aberta. Envolvem organizações governamentais e não-governamentais. A finalidade é articular, por exemplo, conselhos, união de conselhos, fóruns estaduais, regionais ou municipais e associações comunitárias.
Pactuação	Instâncias de negociação e pactuação dos aspectos operacionais da gestão, com anuência das esferas de governo envolvidas. Não pressupõem, porém, processos de votação ou de deliberação. A pactuação, portanto, depende da concordância de todos os entes envolvidos. A instância estadual é denominada CIB - Comissão Intergestores Bipartite -, e envolve gestores do estado e dos respectivos municípios. Em âmbito federal, a CIT - Comissão Intergestores Tripartite - congrega gestores de nível federal, estadual e municipal.
Deliberação	Camada formada por diferentes Conselhos, com atribuição para aprovação de pactuações, atividades recursais, expedição de regulamentos, funções de controle etc. As competências são definidas em legislações específicas. Os Conselhos têm caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Exemplos: Conselho Nacional de Assistência Social, Conselhos Estaduais de Assistência Social, Conselhos Municipais e Assistência Federal, Conferências de Assistência Social.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Brasil (2005).

O financiamento foi objeto de capítulo próprio no qual se reafirmam os papéis de gestão conferidos aos Fundos de Assistência Social desde o advento da LOAS. Assim, a NOB/SUAS estabelece como pressuposto a adoção do Sistema (SUAS) como referência - o que implica, entre outros aspectos, na consagração da gestão compartilhada, no co-financiamento da política pelas três esferas de governo e na definição das competências técnico-políticas de cada ente (*Ibid*, p. 130). São, então, esmiuçadas as condições gerais para transferência de recursos, os mecanismos (com ênfase na regularidade dos repasses de forma automática), assim como os critérios de partilha. No caso do PETI, porém, apesar da

apresentação detalhada dos indicadores e regras aplicáveis, sinaliza-se uma gradual articulação com o Bolsa Família a partir de regulação específica (*Ibid*, p. 140).

Poucos meses após a adoção da nova NOB/SUAS, o MDS disciplinou¹⁵ a integração entre o Programa Bolsa-Família (PBF)¹⁶ e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil como uma forma de atender ao objetivo de racionalização e aprimoramento dos processos gestão do PBF e do PETI (art. 2º, I). Neste sentido, foi desenhada uma matriz de enquadramento dos benefícios de transferência de renda e para os serviços socioeducativos e de convivência, nos seguintes termos:

Quadro 7 - Configuração dos benefícios e serviços do PETI e PBF a partir da integração dos programas

	Benefício do PBF	Benefício/Serviço do PETI
Transferência de renda	Enquadramento prioritário. Famílias que atendessem aos critérios de elegibilidade do PBF e do PETI, simultaneamente, receberiam o componente de transferência de renda como benefício do PBF (art. 3º, I).	Enquadramento residual. Apenas as famílias que não atendessem aos critérios de elegibilidade do PBF receberiam o componente de transferência de renda como benefício do PETI (art. 3º, III).
Ações sócio-educativas e de convivência	Não contempla serviços socioassistenciais específicos para famílias que apresentem situação de trabalho infantil.	Enquadramento exclusivo. O componente de ações socioeducativas e de convivência que devessem ser frequentadas pelas crianças e adolescentes das famílias oriundas do PETI, assim como famílias beneficiárias do PBF que apresentassem situação de trabalho infantil, seria tido como parte integrante do PETI.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Brasil (2005).

¹⁵ Portaria MDS nº 666, de 28/12/2005.

¹⁶ O Programa Bolsa-Família foi criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, com o objetivo de realizar ações de transferência de renda com condicionalidades (art. 1º). O art. 3º da norma original previu que a "concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento". O Regulamento das condicionalidades do PETI previsto originalmente no Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. A gestão das condicionalidades durante o percurso levado em conta por esta dissertação foi prevista pela Portarias MDS nº 251, de 12 de Dezembro de 2012.

Ainda no contexto da integração, em setembro de 2009, foi publicada uma nova Resolução da CIT¹⁷. A medida veiculava o acordo de procedimentos para gestão integrada dos serviços, benefícios socioassistenciais e transferências de renda para o atendimento de indivíduos e de famílias beneficiárias do PBF, PETI, Benefício de Prestação Continuada e benefícios eventuais, no âmbito do SUAS (art. 1º). Essa integração no nível de gestão haveria de seguir as diretrizes relativas à co-responsabilidade dos entes federados, às seguranças alicerçadas pela PNAS e à centralidade da família, buscando favorecer a superação das situações de famílias beneficiárias do PETI "por meio da oferta de serviços socioassistenciais e encaminhamentos para a rede socioassistencial e das demais políticas públicas e, quando necessário, para os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos" (art. 2º, I, II e III e art. 4º, I, "c"). A Resolução proclamou cinco objetivos específicos, sendo quatro deles diretamente ligados a estratégias de padronização e um referente a um nível mais amplo de articulação. O quadro a seguir sistematiza esses objetivos, com comentários:

Quadro 8 - Objetivos específicos do Protocolo previsto na Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009

Objetivo específico	Comentários acerca da "padronização"
Adotar o Cadastro Único para Programas Sociais e o Cadastro do BPC como base de dados para a realização de diagnóstico de vulnerabilidade e risco no território (art. 4º, II, "a").	Definição de base de dados padrão.
Padronizar procedimentos de gestão para o atendimento das famílias mencionadas no art. 1º (art. 4º, II, "b").	Expressa alusão à padronização. Os elementos constitutivos desta padronização são apresentados e desenvolvidos na Seção IV da norma.
Estabelecer fluxo de informações entre os entes federados no que diz respeito ao atendimento das famílias (art. 4º, II, "c").	Novamente, expressa alusão à padronização. Tais elementos constam, principalmente, da Seção V da norma.
Padronizar procedimentos de gestão, instrumentos para a coleta de dados e geração de informações, indicadores para monitoramento e a avaliação do atendimento das famílias (art. 4º, II, "d").	
Propor mecanismos que fortaleçam sistematicamente a articulação da rede	A norma busca a articulação da rede, com inclusão de segmentos externos à

¹⁷ Resolução nº 7, de 10 de setembro de 2009.

socioassistencial, de educação e saúde para monitorar e avaliar o atendimento das famílias beneficiárias de programas de transferência de renda, bem como a inclusão, o acesso e a permanência na escola dos beneficiários do PBF, PETI e BPC (art. 4º, II, "e").	assistência social (educação e saúde, assim como a rede socioassistencial - que congrega atores de outras esferas, como Judiciário e Ministério Público, por exemplo), por meio de "mecanismos" propostos. Contudo, não há nenhum roteiro, fluxo ou padronização diretamente ligado a esse aspecto nos regramentos inscritos na norma.
---	--

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Brasil (2009).

Prosseguindo no caminho da padronização, a Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009, aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, organizados por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) de média e alta complexidade (art. 1º). O texto principal da Resolução apresenta uma lista dos serviços enquadrados em cada tipo de proteção e reúne, no anexo da norma, uma "matriz padronizada para fichas de serviços socioassistenciais" na qual são elencados os tópicos a partir dos quais os serviços devem ser detalhados e organizados. A ficha padronizada dos serviços socioassistenciais, segundo o anexo da Resolução, reúne os seguintes campos:

Quadro 9 - Matriz padronizada para fichas de serviços socioassistenciais

NOME DO SERVIÇO	Termos utilizados para denominar o serviço de modo a evidenciar sua principal função e os seus usuários.
DESCRIÇÃO	Conteúdo da oferta substantiva do serviço.
USUÁRIOS	Relação e detalhamento dos destinatários a quem se destinam as atenções. As situações identificadas em cada serviço constam de uma lista de vulnerabilidades e riscos contida nesse documento.
OBJETIVOS	Propósitos do serviço e os resultados que dele se esperam.
PROVISÕES	As ofertas do trabalho institucional, organizadas em quatro dimensões: ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social essencial ao serviço. Organizados conforme cada serviço as provisões garantem determinadas aquisições aos cidadãos.
AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS	Trata dos compromissos a serem cumpridos pelos gestores em todos os níveis, para que os serviços prestados no âmbito do SUAS produzam seguranças sociais aos seus usuários, conforme suas necessidades e a situação de vulnerabilidade e

	risco em que se encontram. Podem resultar em medidas da resolutividade e efetividade dos serviços, a serem aferidas pelos níveis de participação e satisfação dos usuários e pelas mudanças efetivas e duradouras em sua condição de vida, na perspectiva do fortalecimento de sua autonomia e cidadania. As aquisições específicas de cada serviço estão organizadas segundo as seguranças sociais que devem garantir.
CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO	Procedência dos (as) usuários (as) e formas de encaminhamento.
UNIDADE	Equipamento recomendado para a realização do serviço socioassistencial.
PERÍODO DE FUNCIONAMENTO	Horários e dias da semana abertos ao funcionamento para o público.
ABRANGÊNCIA	Referência territorializada da procedência dos usuários e do alcance do serviço.
ARTICULAÇÃO EM REDE	Sinaliza a completude da atenção hierarquizada em serviços de vigilância social, defesa de direitos e proteção básica e especial de assistência social e dos serviços de outras políticas públicas e de organizações privadas. Indica a conexão de cada serviço com outros serviços, programas, projetos e organizações dos Poderes Executivo e Judiciário e organizações não governamentais.
IMPACTO SOCIAL ESPERADO	Trata dos resultados e dos impactos esperados de cada serviço e do conjunto dos serviços conectados em rede socioassistencial. Projeta expectativas que vão além das aquisições dos sujeitos que utilizam os serviços e avançam na direção de mudanças positivas em relação a indicadores de vulnerabilidades e de riscos sociais.
REGULAMENTAÇÕES	Remissão a leis, decretos, normas técnicas e planos nacionais que regulam benefícios e serviços socioassistenciais e atenções a segmentos específicos que demandam a proteção social de assistência social.

Fonte: BRASIL, 2009, p. 43-44.

Seguindo a estrutura definida, são apresentadas as fichas dos seguintes serviços, enquadrados conforme os níveis de proteção:

Quadro 10 - síntese dos serviços conforme nível de proteção

Proteção Social Básica	<ol style="list-style-type: none"> 1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF 2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos 3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas
------------------------	---

Proteção Social Especial de Média Complexidade	<ol style="list-style-type: none"> 1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos – PAEFI 2. Serviço Especializado de Abordagem Social 3. Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) 4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos(as) e suas Famílias 5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua
Proteção Social Especial de Alta Complexidade	<ol style="list-style-type: none"> 6. Serviço de Acolhimento Institucional 7. Serviço de Acolhimento em República 8. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora 9. Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências

Fonte: BRASIL, 2009, p. 44.

Revisando todos os serviços oferecidos, as menções que identificam temas relacionados ao PETI (seja na descrição do serviço, nos objetivos, nos usuários ou qualquer outro elemento da ficha de serviços) indicam que a erradicação do trabalho infantil compreende diretamente as ações socioassistenciais no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e Serviço Especializado em Abordagem Social. Enfatiza-se, porém, que esses quatro serviços não foram concebidos para terem lugar tão somente no caso do trabalho precoce de crianças e adolescentes, mas se dirigem a um amplo conjunto de usuários.

Uma nova sistematização voltada para a tarefa de "coordenar as intervenções realizadas por diversos atores sociais e introduzir novas ações" (BRASIL, 2011, p. 3) foi providenciada a partir da segunda edição do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, elaborado pela CONAETI (divulgado em abril de 2011). O novo documento avalia uma série de antecedentes delimitados pela primeira edição do Plano, destacando a dificuldade detectada na efetivação de ações interinstitucionais (*Ibid*, p. 5). A estrutura da segunda edição contempla as seguintes seções: 1) diagnóstico preliminar do trabalho infantil no Brasil; 2) análise situacional; 3) situação-objetivo; 4) eixos estratégicos; 5) matriz estratégica; 6) matriz operacional; e 7) nota metodológica sobre o processo de revisão do plano.

Naquela altura, alguns avanços foram exaltados. A aprovação do Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008, que define a Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil, é incluída no ponto reflete que "o ordenamento jurídico brasileiro sobre o tema e os resultados significativos obtidos são reconhecidos internacionalmente" (*Ibid*, p. 7). A melhora no quadro do trabalho precoce é atribuída à mobilização social, às medidas legislativas e às políticas públicas (*Ibid*, p. 11), resumindo-se o percurso nos seguintes termos:

Em 1992, quando a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE começou a mensurar o fenômeno, verificou-se que 19,6% das crianças e adolescentes com idade entre 5 e 17 anos trabalhavam. Em 2001, esse percentual havia sido reduzido para 12,7% e em 2008 era de 10,2%. Na faixa etária de 5 a 15 anos de idade, o declínio foi de 10,8% em 1998 para 5,6% em 2009. (*loc. cit*)

Contudo, ainda com recurso à PNAD, identificou-se a persistência de um "núcleo duro" no trabalho precoce de crianças e adolescentes no trabalho familiar não remunerado na agricultura e nas atividades informais urbanas (*Ibid*, p. 12). Em consolidação para a análise situacional, foram catalogado oito descritores para o problema da persistência do trabalho infantil:

- a) Prevalência do trabalho infantil permanece em patamares elevados;
- b) Nas faixas etárias mais baixas, a ocorrência do trabalho infantil concentra-se nas atividades agrícolas;
- c) As formas assumidas pelo trabalho infantil no Brasil são fortemente influenciadas por fatores relacionados a gênero e raça;
- d) Não foram ainda eliminadas as "piores formas" de trabalho infantil definidas pela legislação;
- e) Não há obrigação legal às empresas para contratação prioritária de adolescentes de 14 a 18 anos como aprendizes;
- f) Maioria dos adolescentes de 16 e 17 anos que trabalham não possui carteira assinada;
- g) Crianças e adolescentes que trabalham estão altamente expostos a situações de risco, acidentes e problemas de saúde relacionados ao trabalho;
- h) Crianças e adolescentes que trabalham têm índices inferiores de permanência na escola e rendimento escolar comprometido. (*Ibid*, p. 17-18).

Após o elenco de descritores, são apontadas as consequências decorrentes da persistência do trabalho infantil, na visão da segunda versão do Plano: i) quanto mais precoce é a entrada no mercado de trabalho, menor é a renda

média obtida ao longo da vida adulta; ii) ocorrência de acidentes de trabalho e problemas de saúde relacionados ao trabalho em crianças e adolescentes trabalhadores; iii) manutenção de altos graus de desigualdade social (*Ibid*, p. 19). Junto a isso, elabora-se um conjunto de "correlações constitutivas da cadeia causal" (*loc. cit.*) reunindo oito pontos que passam 1) pelos altos índices históricos de concentração de renda e desigualdade social no Brasil, 2) pelo número de famílias em condição de pobreza que recorre ao trabalho infantil como fonte de renda, 3) pela compreensão de que o trabalho seria um fator positivo para crianças em condição de pobreza, exclusão e risco social, 4) pelas dificuldades de fiscalização, pelo ausência de prioridade pública no combate ao trabalho infantil, 5) pelas lacunas legais ainda existentes, 6) pela insuficiência da articulação entre os diversos programas e 7) planos referentes à área da infância e adolescência e 8) pela exclusão histórica de segmentos pobres da população do acesso à educação (*Ibid*, p. 20). O Plano também reúne sete eixos estratégicos¹⁸ para o seu desenvolvimento:

1. Priorização da prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao adolescente trabalhador nas agendas públicas e sociais;
2. Promoção de ações de comunicação e mobilização social;
3. Criação, aperfeiçoamento e implementação de mecanismos de prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao adolescente trabalhador, com destaque para as piores formas;
4. Promoção e fortalecimento da família na perspectiva de sua emancipação e inclusão social;
5. Garantia de educação pública de qualidade para todas as crianças e adolescentes;
6. Proteção da saúde de crianças e adolescentes contra a exposição aos riscos do trabalho; e
7. Fomento à geração de conhecimento sobre a realidade do trabalho infantil no Brasil, com destaque para suas piores formas. (*Ibid.*, p. 28)

Logo após a publicação da segunda edição do Plano, foi promovida uma alteração na LOAS que, dentre outros pontos, providenciou a inclusão do PETI como política pública com status legal. A lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, adicionou o art. 24-C à Lei nº 8.742/1992, nos seguintes termos:

¹⁸ A cada um dos eixos estratégicos foi atribuído um conjunto de objetivos, indicadores e meios de verificação. Tais componentes foram articulados às causas de alto impacto selecionadas e apresentadas sob o rótulo de "nós-críticos". Em seguida, os eixos estratégicos receberam uma lista de ações, produtos, prazos, metas, responsáveis e parcerias relacionadas em um segmento do Plano capitulado como "matriz operacional".

Art. 24-C. Fica instituído o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, que, no âmbito do Suas, compreende transferências de renda, trabalho social com as famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontrem e situação de trabalho.

§ 1º O Peti tem abrangência nacional e será desenvolvido de forma articulada pelos entes federados, com a participação da sociedade civil, e tem como objetivo contribuir para a retirada de crianças e adolescentes com idade inferior a 16 (dezesseis) anos em situação de trabalho, ressalvada a condição de aprendiz, a partir de 14 (quatorze) anos.

§ 2º As crianças e adolescentes em situação de trabalho deverão ser identificados e ter seus dados inseridos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com a devida identificação das situações de trabalho infantil.

Não apenas o PETI, mas também outros programas, benefícios, serviços, equipamentos, fluxos de gestão e definições antes reguladas por meio de Resoluções ou outros atos infralegais foram elevados ao patamar de Lei, o que, no ordenamento jurídico brasileiro, tem por efeitos diretos duas constatações: 1) a de que o Poder Legislativo chancelou aquelas providências e, por consequência, 2) fixou-se a impossibilidade de alteração unilateral (como a supressão de tais medidas, por exemplo) pelo Poder Executivo a partir daquele momento. Além disso, a nova redação do art. 6º, em 2011, conferiu a hierarquia de Lei ao arranjo que instituiu o Sistema Único de Assistência Social: "a gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema único de Assistência Social (Suas)".

Na sequência, em 2012, sobreveio uma nova Norma Operacional Básica aprovada pela Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Na introdução, parte-se do retrospecto da institucionalização do SUAS, com menção aos eventos sinalizados pelas autoridades do sistema como de maior impacto: LOAS, PNAS (2004), NOB/SUAS 2005 (destacando os repasses de recursos por pisos de proteção e a transferência automática, a definição dos níveis de gestão - inicial, básica e plena -, a instituição da Rede SUAS e implantação da vigilância socioassistencial), o crescimento do PBF, a adoção do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, a realização periódica do Censo SUAS e a oferta qualificada de serviços e a definição de metas de

desenvolvimento dos CRAS, (BRASIL, 2012, p. 13-15). A partir desta versão, após os capítulos de apresentação e introdução, o documento foi inteiramente apresentado com uma estrutura típica de ato normativo, com organização em forma de Capítulos, Seções e Subseções, assim como em artigos, parágrafos, incisos e alíneas. A inovação contrasta com as versões precedentes da NOB, nas quais o formato do documento não seguia uma estrutura de tipo normativo. Na NOB/SUAS 2012, avança-se para uma sistematização e consolidação mais ampla e detalhada de todas as definições acumuladas desde o advento da LOAS em 1993.

Após a adoção da NOB/SUAS 2012, há mais um evento que antecede o redesenho do PETI e que se insere com relevância na trajetória da política pública de erradicação do trabalho infantil: o reordenamento do SCFV, pela Resolução CIT nº 1, de 7 de fevereiro de 2013. O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos foi organizado em novas bases de financiamento em que um dos aspectos determinantes do volume a ser recebido passava a ter conexão com o serviço socioeducativo e de convivência prestado no âmbito do PETI. Crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil foram tratados como usuários prioritários do sistema (art. 3º, I). O serviço, incluído na Proteção Social Básica, é "realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social" (art. 2º), atividade que contempla a dimensão de trabalho social com as famílias prevista como elemento do programa de erradicação do trabalho infantil. Sua ênfase está na promoção da convivência e socialização nos territórios e contextos de vulnerabilidade social buscando trocas culturais e vivenciais, contemplando a intergeracionalidade, com o propósito de fortalecer os vínculos e prevenir violações (BRASIL, 2014, p. 16)

4.2. O redesenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

O redesenho do PETI, discutido a partir de 2013 e pactuado no final de abril de 2014, foi publicizado por meio de Resoluções, Instruções e Manuais produzidos pelas instâncias federais do SUAS e ocupam-se, além de oferecer novas disciplinas para a organização do programa, de explicitar os motivos pelos quais essas inovações tiveram lugar. O novo modelo teve o objetivo declarado de "contribuir para a aceleração das ações de prevenção e erradicação do trabalho

infantil em consonância com o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador" (BRASIL, 2014, p. 4) por meio de ações estratégicas atentas às novas configurações do trabalho precoce e pelo fortalecimento do PETI de forma alinhada com os avanços e qualificações do SUAS, potencializando serviços socioassistenciais já existentes e buscando a articulação com outras políticas, inclusive intersetoriais (*loc. cit.*). O Redesenho parte, portanto, da necessidade de:

[...] criar novas estratégias que visem à mudança nos valores que fundamentam a permanência de situações de trabalho infantil, por meio da sensibilização da sociedade, com o aprimoramento da identificação e do cadastramento das crianças e adolescentes em situação de trabalho, bem como à consolidação da rede de proteção com ações intersetoriais. (*Ibid.*, p. 6).

Segundo o Manual publicado pelo MDS, o redesenho fortalecia o papel de gestão e de articulação de rede de proteção mediante ações estratégicas e cofinanciamento específico (*Ibid.*, p. 7). Para o modelo de cofinanciamento, foi elaborada uma sistemática de elegibilidade dos municípios com base nos números de casos de trabalho infantil detectados pelos Censos IBGE 2000 e 2010: a) municípios com mais de 400 casos de trabalho infantil e b) municípios que tivessem um crescimento de mais de 200 casos entre os Censos. Já as ações estratégicas compreendem cinco eixos: 1) informação e mobilização; 2) identificação; 3) proteção; 4) defesa e responsabilização e 5) monitoramento. O redesenho destaca, ainda, a ampliação do SCFV e a articulação desse serviço com o PAIF e o PAEFI e a priorização de construção de uma "Agenda Intersetorial do PETI que articule políticas como saúde, educação, esporte, cultura, lazer e outras para somar esforços na identificação e atendimento de crianças e adolescentes retirados da situação de trabalho" (*Ibid.*, p. 8). Para cada um dos cinco eixos de ações estratégicas, o Manual estabelece um conjunto de definições extraídas das normas de regência da CIT e do CNAS, combinadas com sugestões de atividades a serem desenvolvidas pelos municípios. A proposta de reformulação da gestão do PETI também passou a contar com a designação de um profissional ou equipe de referência nos municípios de alta incidência do trabalho infantil com a atribuição de coordenar as ações a serem desempenhadas com base nos cinco eixos das ações estratégicas.

O eixo de **Informação e Mobilização** seria destinado à sensibilização e engajamento de diversos atores sociais, apregoando-se como fundamental a articulação com a vigilância socioassistencial, o trabalho junto aos profissionais da rede, a realização de campanhas de esclarecimento sobre os danos do trabalho infantil e a realização de audiências públicas (*Ibid.*, p. 10). Sugeriu-se, por exemplo, a formação de grupos de trabalho intersetoriais, realização de oficinas, atividades de capacitação e elaboração de materiais de divulgação (*loc. cit.*). Quanto ao eixo de **Identificação**: diagnósticos com apoio da vigilância socioassistencial, busca ativa e registro no CadÚnico. As sugestões envolvem capacitação das equipes do Serviço Especializado de Abordagem Social, a qualificação e articulação de equipes de políticas setoriais para além da assistência social e a potencialização dos usos do CadÚnico (*Ibid.*, p. 10-11).

Sobre o aspecto da **proteção social**: definir protocolos de atendimento de crianças, adolescentes e famílias, encaminhamento para o SCFV, PAIF/CRAS, PAEFI/CREAS, encaminhamento para serviços de outras pastas (saúde, educação, esporte, lazer, cultura), promoção de ações integradas entre serviços socioassistenciais e a rede de políticas setoriais, encaminhamento de famílias para ações de inclusão produtiva, promoção da aprendizagem profissional para adolescentes com mais de 14 anos (*Ibid.*, p. 11). O Manual aconselhava o mapeamento da rede como forma de planejamento das atividades de integração e promoção da profissionalização (*loc. cit.*). Na dimensão **defesa e responsabilização**, propôs-se a articulação com a Fiscalização do Trabalho, acompanhamento de famílias com aplicação de medidas protetivas e a articulação com Judiciário, Ministério Público e Conselhos Tutelares (*Ibid.*, p. 12). As sugestões compreendem atuações junto aos órgãos de controle e fiscalização. Já no eixo **monitoramento**, prescrevem-se ações por meio dos sistemas da Rede Suas e outros sistemas de políticas diversas (Cadastro Único, Censo SUAS, Censo Escolar, entre outros) (*loc. cit.*). Estimulou-se a articulação da coordenação do PETI com a vigilância socioassistencial, definição de fluxos entre os sistemas da Rede Suas e elaboração de mecanismos pactuados em audiências públicas para o acompanhamento de ações intersetoriais no contexto do PETI (*loc. cit.*).

Como se vê, o Redesenho do PETI não avançou como documento de consolidação normativa das disposições anteriores que formataram o programa quanto às suas provisões, já que o benefício de transferência de renda prosseguiu

sem alterações na sua forma, conteúdo e condicionalidades e, em linhas gerais, foi também mantida a concepção de trabalho junto às famílias.

Praticamente ao mesmo tempo em que se adotou o redesenho, deu-se início a um período de medições no contexto do Censo SUAS em que, pela primeira vez, sustentou-se uma série de variáveis ligadas à implementação de ações no contexto do PETI (ações estratégicas). A partir do ano de 2013 e até 2017¹⁹ foram veiculadas doze questões específicas e idênticas.

Quadro 11 - questionário do Censo SUAS 2013

1 - Realiza campanhas, mobilização e sensibilização (Sim/Não)
2 - Realiza atividades de abordagem social em espaços públicos (Sim/Não)
3 - Realiza busca ativa de famílias com situação de trabalho infantil para inclusão no CadÚnico (Sim/Não)
4 - Encaminha/inclui crianças e adolescentes em trabalho infantil para os Serviços de Convivência (Sim/Não)
5 - Encaminha/inclui famílias com situação de trabalho infantil para PAIF/CRAS (Sim/Não)
6 - Encaminha/inclui famílias com situação de trabalho infantil para o PAEFI/CREAS (Sim/Não)
7 - Encaminha famílias e indivíduos para a aplicação de medidas protetivas à família (Sim/Não)
8 - Encaminha famílias com situação de trabalho infantil para programas e projetos de capacitação profissional (Sim/Não)
9 - Encaminha famílias com situação de trabalho infantil para programas e projetos de inclusão produtiva e/ou geração de trabalho e renda (Sim/Não)
10 - Encaminha famílias com situação de trabalho infantil para atendimento em outras políticas públicas (Sim/Não)
11 - Encaminha famílias com situação de trabalho infantil para os órgãos de defesa e responsabilização (Sim/Não)
12 - Elabora estudos e diagnósticos sobre o trabalho infantil no município (Sim/Não)

Fonte: Brasil (2013)

Quadro 12 - Questões e período de resposta ao Censo SUAS sobre a implementação das Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

Período	Atividade	Documento/norma de referência
18/09 a 08/11/2013	Resposta pelos gestores municipais ao Censo SUAS 2013, tendo por base o ano de 2013 (Questão AEPETI incluída com o nº 69).	Manual de orientações aos gestores municipais elaborado pela SAGI no ano de 2013, p. 37.
06/10 a 18/11/2014	Resposta pelos gestores municipais ao Censo SUAS 2014, tendo por base o ano de 2014 (Questão AEPETI incluída com o nº 68).	Manual de orientações aos gestores municipais elaborado pela SAGI no ano de 2014, p. 37.

¹⁹ Nota-se que o último ano excede o recorte temporal desta dissertação, que alcança até o ano de 2016.

13/10 a 20/11/2015	Resposta pelos gestores municipais ao Censo SUAS 2015, tendo por base o ano de 2015 (Questão AEPETI incluída com o nº 52).	Manual de orientações aos gestores municipais elaborado pela SAGI no ano de 2015, p. 29.
17/10 a 02/12/2016	Resposta pelos gestores municipais ao Censo SUAS 2016, tendo por base o ano de 2016 (Questão AEPETI incluída com o nº 25).	Manual de orientações aos gestores municipais elaborado pela SAGI no ano de 2016, p. 19.

Fonte: elaborado pelo autor.

A apreensão das medidas implementadas, como a definição de novas estratégias com recurso a serviços precedentes, novos apelos à articulação, modificações do carácter da gestão etc representam transformações que, conforme se propõe nesta pesquisa, passam pelo desenvolvimento de um estudo à luz da categoria dos instrumentos da ação pública. No capítulo seguinte as linhas dessa abordagem são enfim apresentadas e desenvolvidas.

5. O PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL À LUZ DE SEUS ASPECTOS INSTRUMENTAIS

No percurso do surgimento à consolidação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil como principal ação governamental voltada ao combate do trabalho precoce, as alterações de forma e conteúdo da política se expressam de maneira a evidenciar sentidos que podem ser apreendidos a partir do exame proposto pelo conjunto de estudos sobre os instrumentos da ação pública. A seguir, promove-se uma análise dessas detecções. É a trajetória do programa que dita as possibilidades de análise no campo instrumental, uma vez que uma noção de instrumento como congelado no tempo, ou examinado aprioristicamente, não encontra respaldo na sociologia da ação pública. As interpretações acerca do fenômeno instrumental que emoldura um programa devem ser realizadas caso a caso.

São seis os principais aspectos que permitem ao fim responder a uma indagação mais ampla sobre a natureza instrumental do PETI. Os pontos caracterizadores desse processo gravitam ao redor de alguns elementos centrais que serão individualmente desenvolvidos, ainda que todos estejam de alguma forma imbricados.

De acordo com a proposta metodológica lançada, a análise sistemática dos documentos de regulação do programa permitiu identificar seis blocos de mudanças tanto na forma como no conteúdo da ação pública. Essas alterações se referem ao movimento do PETI ao longo do tempo e incidiram majoritariamente de maneira não declarada, isto é, sem que essas modificações fossem colocadas como objetivo exposto. Assim, a demonstração do sentido de tais alterações depende de uma articulação específica de questões relevantes para a estruturação da política pública. Essas marcas são narradas a seguir.

5.1. A padronização nos caminhos da assistência social brasileira: terminologias para a estruturação.

O primeiro aspecto a se destacar é que a trajetória do PETI transparece a paulatina incorporação de mecanismos de padronização para a entrega de prestações. A dita padronização abrange categorias, conceitos e nomenclaturas unificadas, de alcance nacional.

O programa se move de um ponto em que os serviços estipulados no desenho original continham apenas referências vagas a um propósito genérico da ação pública para, gradualmente, transformarem-se em um compêndio de roteiros estruturados para a consecução de atividades socioassistenciais.

Neste sentido, as modificações detectadas se expressam em um encadeamento de regulamentações que, em conjunto, adquirem um sentido próprio. A padronização, por assim dizer, não foi alcançada por meio de um único ato normativo, mas em um movimento compassado, incremental, que se fez valer independentemente de uma expressa anunciação de direção ou de esforços publicamente organizados ao redor da ideia de buscar-se uma forma orgânica de estruturação. Os principais documentos que deram consistência a esse movimento foram a PNAS 2004, a NOB/SUAS, a Resolução 109 do CNAS e a Portaria MDS nº 666/2005. Contudo, as normas de regência posteriores serviram também como consolidação deste objetivo.

Esta constatação permite verificar que os traçados do PETI e da institucionalização da assistência social no Brasil apresentam um desenvolvimento paralelo. A primeira apresentação do programa de erradicação do trabalho infantil, datada de 1996 e com âmbito de aplicação apenas regional, proporcionou uma versão incipiente da ação pública destinada ao combate ao trabalho precoce. Já a primeira estruturação sistemática de serviços e benefícios assistenciais voltados à população em geral veio à tona em 1998. A nacionalização do PETI ocorreu logo em seguida, no ano 2000. Contudo, as previsões iniciais não delimitaram as atividades a serem exercidas pelas entidades e organizações assistenciais em seus pormenores, veiculando níveis de consenso e de regulamentação bastante singelos, muito próximos à simples proclamação de escopo. Detecta-se uma escassez de assertividade quanto aos procedimentos operacionais, quanto à qualidade da intervenção, às responsabilidades das burocracias locais ou aos meios de se alcançar, de fato, os usuários.

Os parâmetros de maior ostensividade diziam respeito ao conteúdo das ações: pagamento de bolsa mensal às famílias e execução da jornada ampliada. Porém, a participação das famílias em atividades sócio-educativas e em programas e projetos de qualificação profissional e geração de trabalho/renda - elementos condicionantes para a manutenção no programa - apresentaram-se carentes de qualquer densidade. A julgar pela divisão de atribuições entre os entes

subnacionais, a especificação e o alcance dessas atividades ficaria a cargo dos municípios. Contudo, como a literatura já detectou, a mera distribuição de responsabilidades no contexto federativo brasileiro pouco contribuiu para a efetividade dos sistemas de políticas públicas.

Ao ponto em que a regulação e a organização da assistência social passaram a contar com uma estruturação que se vale da fixação de categorias, conceitos e nomenclaturas unificadas, a trajetória muda de direção. Na PNAS de 2004, há um conjunto de referências que amadurecem para se apresentar sob a forma de "Vigilância Social", "Proteção Social", "Defesa Social e Institucional", "Proteção Social Básica", "Proteção Social Especial" etc, um complexo de escolhas que se estabiliza como jargão, como expediente de comunicação, e, ao mesmo tempo, como lógica de enquadramento para as providências em nível de gestão - àquela altura também concentrada em um componente que se pretende como sistema, o SUAS. As burocracias locais passam a contar com uma nova lógica de operação, com novos nichos de responsabilização e nova divisão de tarefas.

Ainda que o incremento de efetividade que toda a literatura refere ter havido com a implementação do SUAS possa ter ligação com diversos fatores a serem sopesados (porque, afinal, a realidade é multicausal), não se deve ignorar que a emergência de um cenário como esse debita um quinhão relevante da seleção de opções que tenham se apresentado como portadoras de significados capazes de fornecer estruturação tanto para as comunicações, como para o acesso dos usuários, como para a rotinização do trabalho das burocracias. Quando se diz, coloquialmente, que o advento do SUAS e de programas bem-sucedidos como o PBF se revelaram como "portas de entrada" para os destinatários da assistência social, está-se tratando de uma imagem ou figura (a porta, a entrada) que também carrega a noção de facilitação, de desimpedimento. Afinal, se a assistência social já existia, o seu caráter ainda era distante do que, paulatinamente, passou a se converter em um sistema provido de uma "carta de serviços".

Com a PNAS 2004 e a NOB/SUAS e a adoção de nomenclaturas e categorias de organização com significados receptivos e abertos à interpretação incidental, o Sistema Único de Assistência Social se materializa como um organograma. Quer dizer: nasce um conjunto de benefícios, serviços e entidades que é representado organicamente. Ademais, o vigor da metáfora da "porta de entrada" é reforçado pela funcionalidade conjunta dos serviços e benefícios que

remetem uns aos outros, complementando-se por meio de uma lógica de afinidades providenciada pela categorização, pela remissão de um *corpus* de produtos socioassistenciais a uma nomenclatura comum, que, por sua vez, funciona como repertório de um nível de proteção objetivamente nomeado.

Além disso, não apenas a designação de um serviço passa a ser tratada no nível da padronização, como também a trajetória do usuário na fruição desse serviço passa a contar com níveis crescentes de roteirização. Assim, se, no contexto do sistema (SUAS) há uma conformação de organograma, no contexto do serviço define-se uma espécie de fluxograma viabilizado pela crescente adoção de regulamentos específicos.

Para além do organograma com o desenho do sistema, a culminância desse processo de padronização dos serviços se completou com amparo em dois caminhos: a integração de serviços e benefícios e a adoção de fichas padronizadas de serviços socioassistenciais. No aspecto da integração, produzida como uma medida de coesão e eliminação de redundâncias, procurou-se, por exemplo, definir os enquadramentos prioritários para usuários-cidadãos que fizessem jus, por caminhos distintos, a um mesmo benefício - o componente de transferência de renda no âmbito do PETI e do PBF - privilegiando-se, neste caso, o PBF. Já quanto à elaboração de fichas de serviços, a estratégia consagrada a partir do fim do ano de 2009 por meio da Tipificação Nacional adquiriu contornos exaustivos por meio de um verdadeiro formulário, um modelo, envolvendo treze níveis de definição que, ao mesmo tempo, conduziam a uma sistematização interna do serviço e a um destacamento de pontos de relevância para a operacionalização do SUAS. Deste modo, não apenas questões como o nome do serviço, sua descrição, seus objetivos, usuários ou regulamentos foram incluídos na padronização, mas também aspectos mais sutis da mobilização das burocracias locais, como "articulação em rede", "aquisições dos usuários", "impacto social esperado".

Assim, a partir de um exame conjunto desses diversos regramentos mencionados, percebe-se claramente a persecução de um objetivo de padronização tanto das entregas socioassistenciais como das atividades das burocracias locais. O PETI desempenha um papel neste jogo na medida em que seu movimento acompanha todo o contexto. A rigor, pela forma vaga com que os seus serviços e benefícios originais foram tratados, é possível afirmar que há uma contribuição genuína das regulamentações provindas do Programa de Erradicação do Trabalho

Infantil para que essa trajetória se perfectibilizasse no âmbito de maior abrangência, isto é, o da Assistência Social brasileira. Além disso, também merece destaque a opção das instâncias reguladoras pela promoção dos regramentos de padronização na camada correspondente ao SUAS (e não como um produto específico do PETI). Este *locus* em que se promoveram as alterações dos objetivos da ação pública, tal como detectado, é relevante para uma segunda ordem de constatações acerca da trajetória instrumental do PETI: a transferência dos serviços próprios para uma matriz multifuncional.

Quadro 13 - síntese da análise e achados referentes à técnica das terminologias

Principais documentos: PNAS 2004, NOB/SUAS, Resolução 109 do CNAS, Portaria MDS nº 666/2005 e NOB/SUAS 2012.
Alteração de conteúdo: criadas nomenclaturas unificadas e difundidas em âmbito nacional; criação de organograma aplicável a toda estrutura do SUAS; criação de fluxograma/roteiro para prestação de atendimentos socioassistenciais; definição de níveis de gestão replicados em nível subnacional; estipulação de fichas padronizadas para serviços socioassistenciais.
Alteração incremental: tipo de alteração verificada ao longo do tempo, sem conexão expressa e literal entre as iniciativas.
Sentido das alterações: padronização. Racionalidade que promove a unidade de categorias alusivas aos processos de gestão e de entregas socioassistenciais de forma ostensiva, em todos os níveis federativos.
Nível de observação: confere-se que a padronização surge como um dispositivo concreto que opera a racionalidade da unificação de categorias socioassistenciais, enquadrando-se, por isso, como "técnica", segundo o modelo de base.
Achado nº 1: A técnica das terminologias incidiu na trajetória do PETI.

Fonte: elaborado pelo autor.

5.2. A adoção de serviços multifuncionais

Em uma segunda perspectiva, assinala-se a transformação das especificidades dos serviços e benefícios do programa, com a diluição dos seus componentes em um conjunto mais amplo de políticas assistenciais, que se tornaram multifuncionais. Esses aspectos da trajetória do PETI são visualizados como marcadores de uma mudança que remete às estratégias de gestão para consolidação do SUAS, com seus serviços e equipamentos.

As marcas que sustentam esse achado se posicionam ao redor da ausência de normatizações dedicadas à densificação específica de serviços do

PETI, evidenciando uma mudança de objetivo da política pública, também de forma não declarada, a partir da rejeição dos atos de regência do PETI.

Se, por um lado, o SUAS passou a contar com uma maior estruturação, o PETI passou a ter sua peculiaridade mitigada, ou, praticamente, desmontada. Na sua conformação inicial, o desenho do PETI, ainda que de forma hesitante, elencou os serviços e benefícios que davam sustentação ao programa: pagamento de bolsa mensal à família e jornada escolar ampliada. Tais componentes seriam complementados pela participação das famílias em atividades socioeducativas e em projetos de qualificação profissional e geração de trabalho e renda. Dada a municipalização do atendimento, porém, a forma de operacionalização e o conteúdo das atividades permaneceu com amplo grau de discricionariedade para a execução em nível local, sem regulamentação exaustiva no contexto federal.

Ao longo do tempo, porém, assumindo com mais peso a tarefa de coordenação federativa no âmbito do sistema de políticas públicas, a União passou a providenciar o detalhamento dos parâmetros das prestações assistenciais e a conformar uma carta de serviços dotada de uma espécie de multifuncionalidade, reunindo, sob a guarda de nomenclaturas e conceitos desenvolvidos no corpo das Políticas Nacionais e das Normas Operacionais Básicas, distintos níveis de proteção social caracterizados por um conjunto de serviços correlacionados.

Cada serviço passou a ser objeto de uma ordenação peculiar, adotando-se, corriqueiramente, o formato das Resoluções dos órgãos de cúpula para o aprofundamento das estruturas desses serviços, seus objetivos e maneiras de execução. Além disso, como já explorado no tópico anterior, a Tipificação Nacional acabou detalhando uma ficha de serviço para cada entrega, na qual se demarcam, entre outros componentes, os usuários e as aquisições esperadas.

Com esse conjunto de providências, confere-se que o PETI passou a ter sua execução denotada majoritariamente pela reunião de serviços consolidados com o advento do SUAS: Programa Bolsa Família, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e Serviço Especializado em Abordagem Social. Deste modo, as providências demandadas pelo desenho do programa específico (PETI) passaram a ser objeto de uma concentração de regulamentos em âmbito federal e de alcance geral para a assistência social

brasileira, limitando o efeito que outrora se caracterizava pela necessidade de inovação e regulamentação em nível municipal, sob a demanda de múltiplos programas.

Essas limitações, porém, ao tempo em que revelam o objetivo de retirar dos municípios essa tarefa de regulamentação (avocada para a esfera federal), também apontam para a utilização desses serviços pulverizados em programas diversos como um meio para a consolidação do SUAS. O PETI dá a sua contribuição a esse movimento a partir da dissolução das suas entregas específicas - que agora passam a ser tratadas em um novo *locus*, o SUAS. Entretanto, nota-se que o PETI, na sua condição de programa, é mantido - inclusive sem alteração direta de seus regulamentos originais. A manutenção da existência do programa, novamente, é uma chave importante para a compreensão do movimento: a sua flexibilidade regulamentar empresta forças ao direcionamento de uma agenda de firmamento do SUAS como a instância definitiva de provisão socioassistencial. Essa persistência silenciosa do PETI, neste contexto, rende um reforço não declarado ao protagonismo do sistema em detrimento dos serviços, elevando o destaque da esfera federal e reduzindo os espaços de inovação dos entes subnacionais.

Quadro 14 - síntese da análise e achados referentes à técnica dos serviços multifuncionais

Principais documentos: Portaria nº 2.917, Portaria nº 458, PNAS 2004 e Resolução 109 do CNAS.
Alteração de conteúdo: esvaziamento das especificidades dos serviços e benefícios do PETI, que passaram a ser incluídos na "carta de serviços" do SUAS de uma forma mais ampla. Assim, as entregas socioassistenciais ligadas ao pagamento de benefícios às famílias, atendimentos a crianças e adolescentes, oferecimento de jornada ampliada, etc, foram incluídas como produtos do SUAS com propósito geral, a serem disponibilizados aos usuários em conformidade com os roteiros de atendimento.
Alteração incremental: tipo de alteração verificada ao longo do tempo, sem conexão expressa e literal entre as iniciativas.
Sentido das alterações: diluição do papel de regência dos documentos instituidores do PETI, com transferência do <i>locus</i> de regulamentação e de inserção dos serviços e benefícios para o âmbito do SUAS.
Nível de observação: confere-se que a diluição dos serviços socioassistenciais do PETI em nome da adoção de um paradigma de multifuncionalidade surge como um dispositivo concreto que opera a racionalidade da transferência do <i>locus</i> de regulamentação, enquadrando-se, por isso, como "técnica", segundo a proposta analítica.
Achado nº 2: A técnica da multifuncionalidade dos serviços incidiu na trajetória do PETI.

Fonte: elaborado pelo autor.

5.3. Estratégias federativas de cofinanciamento e indução de agendas

Adiante, a trajetória e os usos dos processos de financiamento e repasses de recursos, exorbitando os propósitos de custeio para ingressar nas camadas de gestão, também são mobilizados como denotativos de direcionamentos instrumentais de serviços e programas socioassistenciais.

Essa linha de proposições pode ser encontrada nos diversos documentos que engendraram atrelamentos entre o repasse de recursos e a execução de serviços e benefícios alusivos ao PETI (os achados são detalhados a seguir). Trata-se de uma modificação no propósito da ação pública que também foi implementada de maneira incremental, mas que, em certa altura, valeu-se de uma enunciação expressa de que o cofinanciamento serviria, ativamente, como suporte para a difusão de agendas (utilizou-se a forma "aprimoramento da gestão política").

As transferências de recursos entre entes subnacionais de forma condicionada à implementação de mecanismos mínimos de estruturação da assistência social pós-1988 estão presentes desde a promulgação da LOAS, em 1993. Já naquele ponto, os fluxos de financiamento endereçados aos municípios dependeriam da criação de Fundos municipais submetidos à orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social. Nestas condições, o nível local estaria habilitado aos repasses, que viriam a ocorrer de maneira automática, garantindo um acréscimo aos recursos próprios oriundos da esfera municipal e um incremento nas possibilidades básicas de planejamento periódico e execução mais estáveis. Na conformação inicial da LOAS, as condicionalidades com status de lei se ligavam, portanto, a um aspecto elementar de afirmação do conteúdo público do financiamento (materializado no art. 28) e à perspectiva de governança no eixo formado pela trinca dos Planos de Assistência, Conselhos de Assistência e Fundos.

Porém, não só na dimensão geral da assistência social brasileira, mas também no contexto dos serviços e programas, tiveram as condicionalidades um lugar de protagonismo incremental. A presença da dinâmica de cofinanciamento - uma contrapartida dos demais níveis da federação à implementação de agendas no contexto municipal - se cristaliza, então, como prática persistente.

Na biografia do PETI, a prática do cofinanciamento aparece na indução da implementação do serviço de Jornada Ampliada, garantindo-se um valor adicional de repasse aos municípios que se prontificassem à efetivação em nível

local. A partir da NOB/SUAS 2005, com a organização sistêmica da assistência social, a própria implementação dos níveis de gestão preconizados pelas instâncias de regulação passou a funcionar como um mecanismo de condicionalidade para os tipos de cofinanciamento a que o município faria jus, deixando de fora desses níveis aqueles entes locais que porventura não implementassem as condições mínimas. Neste ponto, o cofinanciamento do PETI foi incluído já no nível mais elementar - o inicial -, posicionando-se o programa como indispensável mesmo aos patamares mais modestos da nova organização da assistência social brasileira.

A lógica do cofinanciamento teve seu prestígio e utilidade reconhecidos ao tempo da ampla reestruturação da lei (em sentido estrito) providenciada no ano de 2011, quando dezenas de novos dispositivos foram incluídos na LOAS. Tal como se discute em tópico subsequente, a inscrição de uma estratégia em documento que, formalmente, recebe o *status* de lei, traduz-se na garantia de uma maior estabilidade ao mecanismo. Ao mesmo tempo, enuncia um maior grau de consenso político.

Nesse movimento, a perspectiva de financiamento no arranjo federativo parte de uma situação inicial na qual à União era imposto o dever de "apoiar financeiramente" os demais entes (vide art. 12, II, da LOAS, na sua redação original), para chegar-se a uma declaração expressa de que o cofinanciamento e as transferências automáticas se ligam ao "aprimoramento da gestão política da assistência social no SUAS" (art. 30-A, incluído na reforma de 2011). A transformação, neste caso, é eloquente, com o reconhecimento cabal de que o cofinanciamento, mais do que apoiar a execução direta ou indireta de serviços e a prestação de benefícios por parte dos entes subnacionais, dirige-se ao propósito de induzir atividades de gestão concebidas no contexto do SUAS.

Quadro 15 - síntese da análise e achados referentes à ferramenta do cofinanciamento

Principais documentos: LOAS de 1993, NOB/SUAS 2005 e Lei nº 12.435/2011.

Alteração de conteúdo: o financiamento das atividades socioassistenciais passou de uma simples forma de custeio para se consolidar como um mecanismo de gestão voltado à obtenção de adesões às agendas federais de políticas públicas. O mero conteúdo público do financiamento da Assistência Social (art. 28 da lei 8.742/1993) foi convertido em uma declarada estratégia de gestão, ampliando a experiência da previsão de condicionalidades impostas desde a estruturação do FNAS para alcançar o atrelamento entre o repasse de recursos à execução de serviços e benefícios incluídos no escopo do PETI.

Alteração incremental: tipo de alteração verificada ao longo do tempo, sem conexão expressa e literal entre as iniciativas.

Sentido das alterações: estratégia de coordenação federativa e indução da implementação de políticas públicas em entes subnacionais.

Nível de observação: na medida em que o cofinanciamento representa uma obrigação específica da União como contraparte à expressa da adesão de entes subnacionais, confere-se que se está diante de um microdispositivo que estrutura a ação pública, caracterizando-se, portanto, como uma "ferramenta", segundo o modelo analítico de base.

Achado nº 3: a ferramenta do cofinanciamento, como contrapartida para a adesão dos entes subnacionais, incidiu na trajetória do PETI;

Fonte: elaborado pelo autor.

5.4. As formas de regulação

Em quarto lugar, as opções de formalização dos documentos de regência do programa passaram por transformações que sinalizam o progressivo abandono de estruturas abertas e reflexivas para um tratamento mais próximo ao acabamento dado às espécies normativas. Esse caminho também proporciona entendimentos sobre a forma de sensibilização de diferentes atores institucionais integrados ao arranjo do PETI.

A partir de 2011, duas alterações na forma de apresentação e validação de documentos relevantes na trajetória da assistência social e do PETI chamam a atenção. De um lado, a inscrição de programas e serviços na LOAS por meio de processo legislativo junto ao Congresso Nacional. De outro, a estruturação da NOB/SUAS de acordo com as formas jurídicas típicas, com organização do texto em forma de artigo, parágrafo, inciso e alínea.

A inclusão do PETI com a estatura de verdadeira lei não apenas promove a estabilidade da existência do programa (que passa a exigir um rito mais complexo para sua eventual supressão) como também amplia o seu grau de percepção como política de estado, já que os atos infralegais (como regulamentos e resoluções) normalmente são endereçados e difundidos a agentes públicos inseridos em uma dinâmica tipicamente executiva. Neste ponto, o que se destaca é que a forma tem impacto, portanto, na sensibilização do círculo de atores a quem o instrumento se destina.

Até então, embora já existente um vasto conjunto de regras que tornavam claramente ilícitas as atividades de exploração do trabalho de crianças e

adolescentes fora dos limites autorizados expressamente pela Constituição, não existia nenhuma previsão legal (em sentido estrito) que constituísse uma obrigação do poder público de desenvolver ações especificamente voltadas à erradicação do trabalho infantil no contexto da assistência social. A opção por levar a cabo essa concretização em texto de lei, apesar de não alterar o curso das atividades desempenhadas pelos entes federados no campo do trabalho precoce, sinaliza uma preocupação com a elevação do nível de prestígio da política pública.

Além disso, o acabamento do texto da Norma Operacional Básica, apesar de não desfrutar do predicado de lei, passou a emular esta condição. Trata-se de um documento de caráter estruturante para o nível da gestão federativa das políticas públicas socioassistenciais que, até aquele momento (2012), vinha sendo apresentado de maneira simplesmente expositiva e discursiva. Deste modo, quando eventualmente submetido à disputa ou litígio, poderiam os atores envolvidos deparar-se com dificuldades até mesmo para a solução das controvérsias em fóruns de mediação ou judicialização, seja pelo hipotético não reconhecimento do caráter normativo do documento, seja pelo embaraço à extração de lógicas de hierarquização que conferem operabilidade às espécies tipicamente normativas/jurídicas.

Essas observações são relativas mais à forma do que ao conteúdo. Entretanto, não é possível sustentar que o tratamento em novas bases seja uma mera tecnicidade. Afinal, tal como se apontou, a inserção do PETI na LOAS promoveu a elevação do prestígio da política pública em um momento que sucedeu um período de esvaziamento protagonismo do programa.

Já no que diz respeito à forma de apresentação da NOB 2012, há no mínimo uma conclusão que goza de muita força, a de que, a partir de então, os agentes do Sistema de Justiça passariam a capturar com maior assertividade o elemento normativo presente no documento.

Cronologicamente, essas modificações se posicionam antecipadamente a uma virada na biografia do PETI enquanto elemento de maior importância para a entrega de benefícios e serviços endereçados ao combate do trabalho precoce. A virada acontece com o redesenho e com as medições realizadas pelo Censo SUAS.

Quadro 16 - síntese da análise e achados referentes à técnica das formas de regulamentação

Principais documentos: Lei nº 12.435/2011 e NOB/SUAS 2012.
Alteração de forma: adoção de procedimentos não-discursivos e estruturados de maneira tipicamente jurídica, normativa; inclusão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil na LOAS, com força de lei em sentido estrito.
Alteração pontual: tipo de alteração verificada em atos normativos específicos.
Sentido das alterações: alterações de forma que sustentam a estabilização do programa como política de Estado e elevam o seu potencial normativo.
Nível de observação: as novas formas de regulamentação surgem como um dispositivos concretos que operam a racionalidade elevação do teor normativo dos atos de regência da Assistência Social, enquadrando-se, por isso, como "técnica", segundo o modelo de base.
Achado nº 4: a técnica da adoção de formas com maior alcance normativo incidiu na trajetória do PETI.

Fonte: elaborado pelo autor.

5.5. O redesenho do PETI e a organicidade do programa

Uma quinta feição capturada pela análise dos instrumentos se exhibe ao tempo do redesenho do programa, em 2013/2014, com a adoção de novas nomenclaturas e uma tentativa de reposicionar os objetivos da ação pública. Verifica-se uma proposta de articulação interna do programa por meio da criação de camadas de significação voltadas ao desenvolvimento de capacidades de diferentes níveis pelas burocracias locais. O redesenho do PETI, examinado por este ângulo, passa a se assemelhar à estratégia implementada pelo desenho do SUAS em 2004, emulando a organicidade das "portas de entrada".

Os documentos que dão sustentação a essa análise são aqueles diretamente relacionados ao redesenho (tal como disciplinado pela CIT e pelo CNAS). Mas a leitura acerca dos objetivos da modificação é clareada a partir do contraste com as opções recorrentemente implementadas pela regência geral do SUAS, em especial a PNAS.

De forma similar ao que ocorreu com a PNAS 2004, o redesenho do PETI se valeu uma matriz de novas nomenclaturas agregadoras de sentidos estratégicos ligados a uma proposta de eixos referentes à (a) informação e mobilização, (b) identificação, (c) proteção social, (d) defesa e responsabilização e (e) monitoramento. Cada qual destes eixos contempla uma lista de sugestões de

atividades e um conjunto de objetivos pontuais do programa. Providência semelhante aconteceu no nível do sistema (PNAS 2004) quando se avançou na construção da lógica de referência para os serviços socioassistenciais (vigilância socioassistencial, proteção social, defesa social e institucional), níveis de proteções (básica e especial) e nos eixos estruturantes e subsistemas da gestão do SUAS - vide conceitos organizados no Quadro 4 desta dissertação.

Nos documentos oficiais (vide as cartilhas e manuais divulgados pelo MDS), os objetivos do redesenho teriam associação direta com a mudança do perfil do trabalho precoce em âmbito nacional. Entretanto, não há nenhuma modificação quanto aos tipos de serviços e benefícios, nem quanto aos destinatários. O reordenamento apresentado tem um conteúdo endereçado às burocracias, enfatizando o desdobramento daqueles eixos em medidas concretas que podem ser categorizadas em duas dimensões.

A primeira delas diz respeito ao manejo, em uma perspectiva meramente executiva, de conteúdos e serviços já integrados ao SUAS num grau de realização próprio das estruturas e recursos das organizações públicas da assistência social em nível local. Noutras palavras, trata-se de um ângulo de implementação e execução *interna corporis*, sem maiores dependências de interlocuções com outras instâncias e/ou Poderes do Estado.

A segunda dimensão está atrelada à transcendência do nível Executivo, demandando articulação com outros Poderes (Legislativo, Sistema de Justiça e Fiscalização), ou mesmo com outras Secretarias ou estruturas municipais de gestão (Educação, Trabalho/Renda, Saúde, Previdência etc), em maior transversalidade/intersetorialidade.

Os aspectos descritos como *interna corporis* podem ser verificados nas disposições do redesenho que evocam o manejo de serviços como a vigilância socioassistencial, a capacitação de equipes do Serviço Especializado de Abordagem Social, o aprimoramento dos registros no CadÚnico, a definição dos protocolos de atendimento de crianças, adolescentes e famílias, o encaminhamento para serviços estruturados do SUAS (como SCFV, PAIF e PAEFI), mapeamento da rede socioassistencial, utilização do Censo SUAS etc. Todas essas atividades são apresentadas como sugestões para que as burocracias locais promovam os usos de mecanismos incluídos na carta de serviços do SUAS de forma coesa no contexto de um programa específico, o PETI. Como já dito, não há qualquer inovação de

conteúdo nas entregas socioassistenciais, mas sim uma ideia de articulação própria de produtos expressamente dotados de multifuncionalidade.

Já os elementos identificados como alusivos à articulação, integração e intersetorialidade apresentam-se como propostas de encaminhamento das famílias para serviços que exorbitam o domínio das burocracias locais da assistência social, para outros órgãos ou Poderes, ou a mobilização de outros atores. Neste domínio, são desenhadas atividades como realização de audiências públicas, formação de grupos intersetoriais, conexões com a Fiscalização do Trabalho e Sistema de Justiça. Porém, tais medidas de encaminhamento dependem logicamente das iniciativas de outras pastas, como educação, cultura e saúde, podendo demandar, portanto, uma etapa de sensibilização para que as provisões eventualmente inexistentes passem a ser implementadas, assim como para que as já existentes passem a ser dotadas de articulação mútua, com fluxos de acesso a políticas públicas diversas e complementares a partir de diferentes "portas de entrada" e de "pontes". Portas e pontes que possam vir a ser operadas, neste caso, por atores distintos, nomeadamente fora do SUAS.

Os eixos informação e mobilização, identificação, proteção social, defesa e responsabilização e monitoramento refletem nomenclaturas que espelham uma organicidade estabelecida não pelo poder de mando, de regulação, mas pela estruturação de uma ação coordenada que contemple esse sentido. As resoluções emanadas dos órgãos de cúpula da Assistência Social não detêm prerrogativas para disciplinar a atuação de órgãos do Sistema de Justiça, por exemplo, os quais não estão submetidos à hierarquia de qualquer Ministério ou órgão do Poder Executivo. O mesmo se pode dizer quanto aos órgãos de fiscalização dotados de Poder de Polícia - como é o caso do Serviço de Inspeção do Ministério do Trabalho -, que se guia por regras produzidas por outras estruturas. Contudo, uma importante parte do redesenho do PETI está subsumida a esta ordenação que ilustra uma organicidade atualizada do programa, à luz das provisões e gargalos oriundos da formatação do SUAS.

O bloco de modificações produzido pelo redesenho assinala uma mudança no conteúdo e nos objetivos da ação pública de erradicação do trabalho infantil a partir da clara incorporação de um direcionamento no sentido da abertura das atividades realizadas pelas burocracias municipais, uma espécie de declaração quanto à necessidade de que as ações voltadas ao combate do trabalho precoce

passassem a envolver outras camadas das burocracias públicas, mas com o reconhecimento do protagonismo do *locus* da Assistência Social. Como, porém, essa instância do serviço público não detém ascendência sobre as demais esferas, as novas resoluções se valem da construção de conexões que amarram os serviços já existentes a outras atividades que não dependem exclusivamente dos servidores da Assistência. Essas amarras, acima descritas como pontes, traduzem uma ideia de estruturação de política pública que contém em si elementos de ignição para que outros setores do Estado saiam da inércia.

Esta é a primeira modificação substancial e direta da regência do PETI desde a sua nacionalização. Embora não tenha havido nenhum reordenamento de serviços e benefícios (os quais, como já visto, passaram a ter o sistema como abrigo), nota-se que o PETI assumiu a esta altura um novo *status* na ação pública de enfrentamento do trabalho precoce - alteração de posição que se deu a partir da dotação de novas lógicas à atividade das burocracias subnacionais. Ou seja: já que o programa deixou de servir como instância para a definição de serviços e benefícios, ele passou a ser utilizado como mecanismo de organização de um perfil mais promocional para a atuação dos municípios, notadamente naqueles espaços desprovidos de uma autonomia decorrente de ausência relações hierárquicas entre as burocracias da Assistência Social e outros setores cuja agência é identificada como imprescindível para a consecução de atividades ligadas à erradicação do trabalho infantil - como geração de trabalho e renda, responsabilização judicial etc.

Em conjunto com o redesenho e de forma conectada a esta nova fase da biografia do PETI, outras providências alinhadas à recuperação do protagonismo e da atenção dos municípios ao programa foram implementadas por meio do recurso às atividades de medição no âmbito do Censo SUAS, achado que se examina a seguir.

Quadro 17 - síntese da análise e achados referentes à técnica da organicidade bifronte do redesenho do PETI

Principais documentos: Resolução nº 5 da CIT 2013 e Resolução nº 8 do CNAS 2013.

Alteração de conteúdo: adoção de novas nomenclaturas; criação de eixos estratégicos; previsão de dois blocos de atuação, um <i>interna corporis</i> , e outro destinado às atividades de articulação com burocracias fora do contexto específico da Assistência Social.
--

Alteração pontual: tipo de alteração verificada em atos normativos específicos.
--

Sentido das alterações: busca de uma nova racionalidade para a gestão do programa, com o posicionamento do seu protagonismo ao redor das possibilidades de mobilização e articulação, independentemente de relações hierárquicas entre os órgãos e servidores.

Nível de observação: os novos eixos estratégicos aparecem como um dispositivos concretos que operam a racionalidade de divisão dos blocos de atuação em duas frentes (*interna corporis* e intersetorial), enquadrando-se, por isso, como "técnica", segundo a categoria analítica de base.

Achado nº 5: a técnica da organicidade bifronte (*interna corporis* e intersetorial) incidiu na trajetória do PETI, a partir do redesenho.

Fonte: elaborado pelo autor.

5.6. Mensurações continuadas do PETI no Censo SUAS

Finalmente, examina-se o ingresso da dimensão de mensuração concretizada pelo Censo SUAS, com momentos de destaque desse mecanismo em fase coincidente com a formulação e implementação do redesenho.

Essa verificação toma corpo pela percepção acerca da alteração do peso do Programa nas avaliações proporcionadas pelos questionários aplicados aos municípios a partir do ano de 2013. Anteriormente, isto é, nos anos precedentes, não houve qualquer indagação aos entes subnacionais acerca da execução do PETI. As medições passam a ocorrer ano a ano em seguida ao redesenho, perdurando até 2017.

A avaliação persistente no tempo de um mesmo programa, com as mesmas variáveis, representa uma escolha com repercussões que transcendem a mera avaliação e instauram uma racionalidade própria, incorporando lógicas performativas e gerenciais ao ato de medição. Apesar de as dinâmicas de quantificação, no universo das práticas, sejam as que possivelmente se revistam da maior aparência de neutralidade, de simplicidade aritmética, está amplamente consagrada pela análise instrumental a avaliação de que mesmo os procedimentos técnicos mais comezinhos carregam um sentido do governo.

Neste sentido, as variáveis elencadas no Censo SUAS e a sua constância deliberada (por quatro anos) ingressam no terreno da indução, do exercício da autoridade no sentido da coordenação dos atores. As variáveis podem ou não se alternarem ao longo do tempo. A permanência de um conjunto de medições uniformes na constância de um período de governo coincidente com um período integral de mandatos de prefeituras municipais (2013-2016), e indo além,

comunica, ademais, uma razão hierárquica, uma sinalização da importância de um parâmetro em detrimento de outros possíveis, uma lógica de estruturação que, pela recorrência, alimenta expectativas e conduz efeitos cognitivos nas burocracias locais. As medições abrem espaço para comportamentos deliberados no sentido de aprimoramento de índices, de melhorias em rankings de performance, e, por traçados sutis, eufemiza as emanações de controle federativo expressas em termos de obrigações. Na prática, as medições de indicadores apresentam-se como formas alternativas de regulação.

A exigência de atenção ao PETI se concretizou, neste caso, pela repetição de indagações de tipo SIM/NÃO - todas costuradas com uma ou outra das dimensões exploradas pelo redesenho (atividades *interna corporis* ou atividades de "pontes" com outras instâncias do Estado). O critério de detecção dessas duas dimensões foi explicitado no tópico anterior.

No campo de atuação autônomo da Assistência Social, foram identificadas as perguntas 2, 3, 4, 5, 6 e 12. São questionamentos aos quais as respostas independem de qualquer conexão mais articulada com outras Secretarias ou Poderes. Abaixo, transcreve-se este rol de perguntas.

Quadro 18 - itens do Censo SUAS (2013-2016) relativos à dimensão *interna corporis* do PETI

- 2 - Realiza atividades de abordagem social em espaços públicos (Sim/Não)
- 3 - Realiza busca ativa de famílias com situação de trabalho infantil para inclusão no Cadúnico (Sim/Não)
- 4 - Encaminha/inclui crianças e adolescentes em trabalho infantil para os Serviços de Convivência (Sim/Não)
- 5 - Encaminha/inclui famílias com situação de trabalho infantil para PAIF/CRAS (Sim/Não)
- 6 - Encaminha/inclui famílias com situação de trabalho infantil para o PAEFI/CREAS (Sim/Não)
- 12 - Elabora estudos e diagnósticos sobre o trabalho infantil no município (Sim/Não)

Fonte: elaborado pelo autor

Já no domínio relativo às atividades de articulação com outras esferas, foram identificadas as perguntas 1, 7, 8, 9, 10 e 11.

Quadro 19 - itens do Censo SUAS (2013-2016) relativos à dimensão de articulação inter-setorial

- 1 - Realiza campanhas, mobilização e sensibilização (Sim/Não)
- 7 - Encaminha famílias e indivíduos para a aplicação de medidas protetivas à família (Sim/Não)
- 8 - Encaminha famílias com situação de trabalho infantil para programas e projetos de capacitação profissional (Sim/Não)

- 9 - Encaminha famílias com situação de trabalho infantil para programas e projetos de inclusão produtiva e/ou geração de trabalho e renda (Sim/Não)
- 10 - Encaminha famílias com situação de trabalho infantil para atendimento em outras políticas públicas (Sim/Não)
- 11 - Encaminha famílias com situação de trabalho infantil para os órgãos de defesa e responsabilização (Sim/Não)

Fonte: elaborado pelo autor.

Como se pode ver, estas atividades foram requisitadas às burocracias municipais (e aferidas) somente a partir do redesenho, já que, antes do reordenamento do PETI, toda a regulamentação quanto à operacionalização dos serviços e dos benefícios estava submetida ao *locus* próprio do SUAS (ou, como já dito, um protagonismo do sistema em detrimento do programa). Com a nova fase do PETI, o programa se torna também um *locus* de regulamentação, mas, em vez de olhar para os benefícios e serviços já consolidados, essa providência regulamentar se endereça às atividades das burocracias em prol do reavivamento do programa como uma instância orgânica capaz de dotar os serviços e benefícios multifuncionais do SUAS de uma marca própria, reforçando o peso do PETI no sistema.

Quadro 20 - síntese da análise e achados referentes à técnica e ferramentas ligadas ao Censo SUAS, após o redesenho do PETI

Principais documentos: Manual de orientações aos gestores municipais elaborados pela SAGI, de 2013 a 2016.
Alteração de conteúdo: sustentação inédita de um conjunto de mensurações concentradas no desempenho das burocracias municipais quanto à implementação de ações do PETI.
Alteração incremental: tipo de alteração que depende da permanência no tempo.
Sentido das alterações: aplicação de lógicas performativas e gerenciais voltadas à mensuração de resultados alinhados com os eixos estratégicos bifrontes implementados com o redesenho.
Nível de observação: as variáveis selecionadas para medição surgem como dispositivos concretos que operam a racionalidade performativa, enquadrando-se como no nível da técnica; já os tipos de resposta dicotômicas (SIM/NÃO) escolhidas para respostas pelos burocratas ingressam no nível da ferramenta, uma vez que atuam como um microdispositivo que estrutura a ação pública.
Achado nº 6: A sustentação de uma lógica performativa quanto aos eixos estratégicos bifrontes, por meio de técnicas e ferramentas ligadas ao Censo SUAS, incidiu na trajetória do PETI, após o redesenho.

Fonte: elaborado pelo autor.

Com esses achados referentes à mudança no conteúdo de regência nos documentos examinados, explicita-se uma alteração nos objetivos da ação pública. Esse conjunto de alterações pode ser interpretado, segundo o modelo analítico de base, como denotativo de uma biografia do PETI que se divide em duas fases. Tais interpretações são objeto do tópico seguinte.

5.7. Conclusões acerca do caráter instrumental do PETI a partir do exame de sua trajetória

Radica-se no marco teórico a proposição de que, como micro-instituições, os instrumentos transmitem uma representação da realidade, uma visão acerca dos elementos em jogo, dos atores aos estoques de recursos e capacidades. Neste sentido, observando-se que o PETI, assim como as escolhas ao redor do SUAS, passaram pelo exercício de uma atividade de coordenação entre distintos entes subnacionais, importa detectar os mecanismos de transmissão dessas visões. Com efeito, este arco da trajetória do PETI, que vai da progressiva caracterização de práticas de gestão até a retomada de um protagonismo programático ligado à provisão de gatilhos para a atuação intersetorial das burocracias, assinala, inequivocamente, a natureza de instrumento do programa.

Desde o ponto de partida do período objeto de recorte, confere-se um movimento capaz de revelar que, a certa altura, o PETI teve seu uso traduzido em instrumento de gestão da assistência social, muito mais do que uma congregação de entregas voltadas à erradicação do trabalho infantil. Com o passar do tempo, a despeito de não haver uma proclamação neste sentido, e apesar de eventualmente tais conclusões não estarem diretamente relacionadas a qualquer mudança de texto (ou mesmo de benefícios e serviços), o PETI firmou-se como um instrumento cujo destino se volta para o reforço e a consolidação do SUAS, ilustrando uma das possibilidades de mudança que os autores dedicados à construção teórica referem: mudança de objetivo sem alteração de forma, por exemplo.

Entretanto, ainda que sem abandonar as estruturas desenvolvidas nessa fase de incremento do ferramental de gestão do SUAS, capturou-se um movimento de desfecho do período examinado em que se nota uma prática de retomada do papel de protagonismo do programa, um protagonismo que passa a conviver com a

formatação de sistema do SUAS e nele se insere como portador de significados revigorados para o combate ao trabalho infantil.

O primeiro aspecto destacado diz respeito à padronização, com o fornecimento de uma cadeia de variados alcances. Ao mesmo tempo em que a adoção de roteiros uniformizados em âmbito nacional reduziu a necessidade de inovação nos municípios (tanto pelas fichas de serviço como pelas nomenclaturas da organização sistêmica), esse movimento ensejou florescimento de uma organicidade e da interconexão dos serviços e benefícios segundo a lógica descrita como "porta de entrada" - o que dotou à ação da assistência social uma estrutura, um modo de operação/concretização que potencializou a transmissão de impulsos entre os níveis federados e destravou o processo de implementação pelas burocracias locais, afetadas pelas disparidades de condições em razão de múltiplos fatores de ordem regional, econômica e cultural. Como decorrência da estruturação proporcionada pela adoção de padrões e nomenclaturas com a lógica de "portas de entrada", o aspecto sistêmico assumiu o lugar central na condução das políticas socioassistenciais. Esse é um processo que passa a ser incluído nas PNAS e NOB a partir de 2004, sem derivar para qualquer alteração literal no regulamento do PETI.

Esse movimento é complementado por uma constatação relativa à diluição dos serviços concebidos na formatação original do PETI em nome da inserção de provisões em uma escala mais ampla da organização socioassistencial brasileira. Trata-se de um segundo passo de reforço da primazia do sistema em detrimento do programa e que demarca outra via pela qual se restringiu a necessidade de inovação nos municípios.

Compreende-se que esses dois movimentos reforçaram o uso do programa como um mecanismo de consolidação do SUAS. Em vez de se operar, em cada esfera (diga-se, em cada ente municipal que procurasse implementar a sua versão do programa), uma estrutura de serviços e benefícios localmente concebidos, as burocracias passaram a legitimar uma oferta socioassistencial emanada de uma carta de serviços provida por regulamentos de âmbito federal.

Além disso, os usos dos mecanismos de custeio das provisões também acabaram se dissociando, ao longo do tempo, da simples ajuda financeira que remonta à primeira conformação da LOAS. Tais procedimentos adquiriram uma prática voltada à indução da adesão dos municípios à implementação de agendas,

algo que abrange a prestação de serviços e entrega de benefícios específicos e a própria estruturação de níveis de gestão submetidos às correias de transmissão adotadas com o advento do SUAS.

Ainda numa etapa intermediária entre esta fase inicial (suporte à gestão do SUAS) e final (reconfiguração da inserção intersectorial do PETI), destacou-se a modificação das formas de regulação. Como detectado na trajetória do programa e do SUAS, a adoção da regulamentação por meio de lei em sentido estrito (como ocorreu com algumas inserções na LOAS em 2011) ou mesmo a opção pela formatação da NOB/SUAS 2012 com o acabamento de texto normativo ampliou a audiência dos documentos de regência da assistência social, abrindo caminhos para comunicação com outros segmentos - notadamente o Sistema de Justiça.

No fechamento dessa trajetória, é a vez do redesenho do PETI (2013/2014) promover alterações de sentido sem reformular a prestação de qualquer benefício ou serviço. Como referido em momento anterior, o que se encontra no redesenho é a retomada de um protagonismo do PETI, alicerçado em uma nova entrega de sentidos capazes de aglutinar serviços diluídos em uma política dotada de coesão. Nesta direção, o redesenho provê, na prática, a uma estrutura com a racionalidade de "portas de entrada", a adição de "pontes" que incluem atores de outras burocracias, de aparatos estranhos à hierarquia das assistências sociais. Esses agentes de outras ramificações do estado se deparam, então, com um encadeamento de mecanismos que produz mobilização não por meio de comandos e obrigações, mas sim pela utilização do PETI como expressão de um subsistema - uma espécie de metamorfose do uso do programa que acomoda os procedimentos técnicos de gestão em uma tentativa de reconquista dos espaços de protagonismo pela inserção nos vazios ainda não preenchidos pelo SUAS: as "pontes" de acesso às burocracias e programas setoriais fora da assistência.

Além disso, as medições selecionadas no Censo SUAS a partir de 2013 (que perduraram com as mesmas variáveis durante os mandatos das prefeituras municipais) se revestem dessa conotação de subsistema presente no uso do PETI. Nesta etapa, foram aferidas em conjunto um total de doze variáveis ora conectadas à lógica das "portas de entrada" já consagradas no contexto do SUAS (exemplo: busca ativa de famílias, abordagem social em espaços públicos, direcionamento para o SCFV, PAEFI e PAIF), ora com variáveis alusivas a esta nova configuração

em que as "pontes" de acesso a outras estruturas recebem destaque (e. g.: encaminhamento para projetos de capacitação profissional, inclusão produtiva e/ou geração de trabalho e renda, atendimento em outras políticas públicas, direcionamento para órgãos de defesa e responsabilização).

Quadro 21 - síntese dos achados e objetivos instrumentais da trajetória do PETI

Achados	Objetivos instrumentais
A técnica das terminologias incidiu na trajetória do PETI	Essas técnicas e ferramentas atuaram como mecanismos de transmissão que encontram uma racionalidade comum muito mais ligada às providências de gestão do Sistema Único de Assistência Social e à implementação do SUAS em nível subnacional do que às entregas socioassistenciais identificadas com a prevenção e erradicação do trabalho infantil.
A técnica da multifuncionalidade dos serviços socioassistenciais incidiu na trajetória do PETI.	
A ferramenta do cofinanciamento, como contrapartida para a adesão dos entes subnacionais, incidiu na trajetória do PETI	
A técnica da adoção de formas com maior alcance normativo incidiu na trajetória do PETI	
A técnica da organicidade bifronte (<i>interna corporis</i> e intersetorial) incidiu na trajetória do PETI, a partir do redesenho.	Tais técnicas e ferramentas demarcam o lugar de protagonismo do PETI nas entregas socioassistenciais como uma espécie de subsistema do SUAS, a ser articulado com base em eixos estratégicos que replicam a lógica das portas de entrada e promovem um papel de articulação com diferentes esferas burocráticas, para além da Assistência Social.
A sustentação de uma lógica performativa quanto aos eixos estratégicos bifrontes, por meio de técnicas e ferramentas ligadas ao Censo SUAS, incidiu na trajetória do PETI, após o redesenho.	

Fonte: elaborado pelo autor.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa alicerçada no teor instrumental de um programa socioassistencial, com as marcas da sociologia da ação pública, ainda é novidade no Brasil. Contudo, a inserção dessa categoria no conjunto de abordagens de fundo neoinstitucionalista, como esta dissertação procurou elucidar logo de início, parece-nos uma oportunidade para capturar olhares mais atentos. Essa é uma providência que amplia as possibilidades de conexão dos estudos acerca de instrumentos com questões mais correntes nas investigações no campo de públicas.

Tais conexões partem das ascendências genéticas da teorização proposta. O emprego do substrato da Sociologia da Ciência e da Tecnologia e da Sociologia do Estado, eminentemente quanto à racionalidade que os dispositivos técnicos e sociais emprestam ao comportamento dos indivíduos, é de fundamental importância para a densificação metodológica da categoria dos instrumentos. Essa é uma proposição relevante para este estudo e para investigações futuras. Uma provável razão para a escassez de trabalhos lastreados nos instrumentos de ação pública está na exiguidade com que as questões metodológicas são tratadas nos textos lapidares da corrente.

Aqui se buscou um caminho de execução desta tarefa de investigação a partir da reunião de estratégias ancoradas num exame documental que permitiu a reconstrução da trajetória de um programa socioassistencial para, com isso, identificar as modificações denotativas da reconfiguração ou da permanência de objetivos públicos. As constatações daí derivadas foram calcadas em uma interpretação casuística das transformações do PETI, com atenção, para além de sua trajetória, às suas conexões com o sistema nacional de políticas públicas consubstanciado no SUAS. Ou seja, com o mapeamento de todos os documentos que foram conformando a ação pública, logrou-se identificar as (re)interpretações que se impuseram, tal como instituições, a estruturar e influenciar os caminhos do PETI. Para tanto, lançou-se mão da análise de documentos jurídicos como estratégia para capturar as prioridades e diferentes objetivos estabelecidos pelas camadas de regência do SUAS.

A análise dos instrumentos de ação pública se propõe como um olhar abrangente que quer compreender distintos níveis de observação, algo que contemple os instrumentos, técnicas e ferramentas que perfazem a ação pública. Na

perspectiva desse modelo de análise, o exame alcança não apenas uma proclamação de objetivos expressos, ou uma descrição dos serviços e benefícios *per se*, mas dedica atenção aos componentes técnicos e sociais imbricados nas relações entre governo e sociedade/indivíduos, ou entre diferentes entes governamentais em um arranjo federativo, no curso de uma política pública. Afinal, como apregoa o modelo arregimentado, a política pública pode ser compreendida como uma sedimentação de instrumentos.

Retoma-se, com esse espírito, a questão que guiou este trabalho: **como se estruturam os usos e racionalidades do PETI, da sua criação ao redesenho, à luz da categoria analítica dos instrumentos de ação pública?**

A resposta a essa indagação se assenta na afirmação do caráter instrumental do próprio PETI. Nesta perspectiva, os usos flexíveis do programa de erradicação do trabalho infantil, lastreados em um manejo estruturado segundo lógicas próprias a cada momento ao longo do tempo, contribuíram para a sua permanência como instrumento à disposição da gestão da Assistência Social no Brasil, notadamente no contexto da implementação do SUAS, assim como para a resiliência de uma ação pública que, com este nome, desde 1996, se volta para o enfrentamento das condições sociais que fazem de crianças e adolescentes vítimas precoces do trabalho injusto.

A afirmação de que o PETI constitui, ele próprio, um instrumento de ação pública, está assentada na compreensão de que a sua trajetória está marcada por uma contínua reinterpretação dos dispositivos colocados à disposição dos atores. Esses dispositivos sofreram diversas alterações com natureza distinta, mesmo que em alguns casos essa oscilação tenha se operado com a permanência de textos/documentos regulamentares. Houve mudança de conteúdo conforme a representação dos problemas atrelados à prestação de serviços e benefícios socioassistenciais se moveu ao longo do tempo. Essa constatação confirma que os instrumentos (incluído o PETI) estruturam as políticas públicas em consonância com uma lógica que frequentemente toma distância dos objetivos que lhes são atribuídos de forma expressa.

O exame mostrou que o percurso do PETI está marcado por composições que condensam visões sobre hierarquias, sobre prioridades, sobre maneiras de se exercer o poder e o controle sobre burocracias específicas ou sobre camadas em um processo de coordenação federativa. Os usos do programa (da

indução de práticas de gestão à mobilização de sentidos para o preenchimento de lacunas do SUAS) evidenciam que o seu aspecto instrumental o levou a ocupar papéis que não o da entrega de prestações socioassistenciais (ao menos não diretamente). Assim, é possível afirmar que, ao longo do tempo, o instrumento consubstanciado no PETI gerou diferentes oportunidades aos atores e estruturou de maneira cambiante as suas linhas de atuação.

Na literatura dos instrumentos de ação pública, as formas concretas de orientação e operação dos instrumentos, designadas como técnicas, permitem a observação dos problemas colocados pela seleção e uso dos instrumentos em uma outra dimensão desses dispositivos. Deste modo, firmando a trajetória do PETI como uma micro-instituição, diferentes operações no nível da técnica representaram a contraparte do instrumento: as terminologias adotadas para apresentação de níveis de proteção do SUAS, a multifuncionalidade dos serviços, as variáveis incluídas no Censo SUAS, os eixos estratégicos do redesenho, os tipos e formas de regulamentação encontram-se nesta categoria identificada como técnica. Lembra-se que, segundo a definição proposta pelos autores, a técnica aparece como um dispositivo concreto destinado a operar o instrumento. É possível dizer, dessa forma, que as nomenclaturas, as formas de regulamentação, as variáveis do Censo SUAS, enfim, representam esses dispositivos concretos operativos da natureza instrumental do PETI.

Já os componentes apresentados como ferramentas, na condição de microdispositivos, exercitam a face obrigacional de uma regulação ou a escala particular de uma medição realizada no contexto do PETI. Neste ponto, as ferramentas expressas na necessidade de os entes subnacionais eventualmente manifestarem adesão para fazerem jus às contrapartidas financeiras, ou as respostas dicotômicas ao questionário sobre adoção de estratégias desenhadas no redesenho (sim ou não), são gestos que amarram o circuito instrumental e carregam significados técnicos e sociais. Na mesma linha, afirma-se, então, que esses mecanismos representam os microdispositivos que integram, no caso concreto, o instrumento de ação pública.

As escolhas e usos dos instrumentos de ação pública e o conjunto de questões que problematizam esse universo, como já asseverado, dificilmente podem contar com um acordo antecedente sobre os objetivos dessas escolhas. No caso estudado, sugere-se que os consensos mínimos se engendraram, na prática,

de forma muito mais conectada com o desejo de consolidar a implementação do SUAS (objetivo não declarado do PETI) - e não quanto aos objetivos do enfrentamento do trabalho infantil. Quer dizer: quanto ao sistema, priorizou-se a gestão; quanto ao programa, a ênfase nos meios em detrimento dos objetivos começa a ser revertida apenas quando o advento do redesenho estrutura novas oportunidades para que os agentes passem a operar com o recurso à retomada do protagonismo do programa, todavia reinterpretada (a partir das "pontes", dos "eixos"). Noutras palavras, o objetivo de erradicação do trabalho infantil não teria se apresentado como uma meta desimpedida para o programa, às voltas com disputas outras.

O que foi dito confirma a vocação que os autores afirmam ser inerente aos instrumentos, isto é, a sua aptidão para se aplicar a problemas diversos, dado o seu alcance que, a priori, é genérico. Ao mesmo tempo, isso pode explicar a resiliência do PETI, ligada à flexibilidade do seu caráter instrumental. Nesta trajetória de 20 anos (1996 a 2016), o PETI nunca foi descartado, resistiu aos incrementos de serviços e benefícios do sistema nacional de políticas públicas que emergiu no seu entorno e sempre foi capaz de manter uma assinatura própria, no mínimo ligada à gestão e implementação do próprio SUAS. É possível que esses fatores tenham contribuído para a continuidade da existência de uma política pública voltada à erradicação do trabalho infantil. Nestes termos, a instrumentação surge como variável explicativa para a maneira concreta de institucionalização tanto do SUAS como do PETI. A racionalidade da "carta de serviços" acabou consagrando essa aptidão para o uso voltado à consolidação do sistema.

A trajetória do PETI também confirma outra premissa: a de que os agentes podem encontrar menores dificuldades quando se atêm aos métodos do que quando se empenham na obtenção de consensos ostensivos sobre os objetivos. Deste modo, sugere-se que as escolhas dos instrumentos, técnicas e ferramentas no contexto do SUAS são explicadas por esses consensos facilitados. A consolidação do SUAS, nesse espírito, pode ser traduzida como um meio - já que a efetividade das entregas socioassistenciais quanto à provisão de Bem Estar ostenta grande dependência com outras camadas da gestão governamental, em razão dos orçamentos e das disputas políticas e eleitorais, por exemplo. A utilização de programas de natureza assistencial com esse propósito mais ligado à gestão das burocracias aparece, nessa linha de pensamento, como uma ilustração de uma

visão acerca do possível, do realizável. Neste espaço de incertezas e assimetrias, os usos concretos dos dispositivos técnicos e sociais colocados à disposição dos agentes revelam, invariavelmente, que o caminho entre a ideia e o produto é uma estrada acidentada.

O PETI, em todos esses aspectos, é um produto do seu tempo. Entre os anos de 1996 e 2016, temporalidade do recorte desta análise, dificilmente os dispositivos técnicos e sociais engendrados no corpo das políticas socioassistenciais não haveriam de expressar, por exemplo, as visões cambiantes sobre os desafios da coordenação federativa, da implementação de um sistema nacional de políticas públicas no âmbito da Assistência Social, dos embates entre focalização e universalização etc.

As contribuições deste trabalho, portanto, dizem respeito, em primeiro lugar, à escolha metodológica oferecida à operacionalização da categoria dos instrumentos de ação pública. A estratégia montada, baseada na recuperação da trajetória de uma política pública (segundo determinado recorte) e na análise documental ostensiva (questões de forma e conteúdo de regulamentos jurídicos), tudo com vista à detecção das modificações implementadas e à captura dos objetivos públicos, parece ser algo que contribui para o desenvolvimento de estudos no caso brasileiro, sob as lentes da sociologia da ação pública. Trata-se de uma proposta de sistematização da abordagem com potencial de replicação para outras políticas e programas, uma vez que esse mesmo conjunto de elementos (atos normativos em sentido amplo, com modificações de diferentes tipos ao longo do tempo) tende a integrar a biografia de todas as iniciativas governamentais no Brasil.

Contribuição de semelhante monta se alcançou com a identificação dos diferentes níveis de observação de uma política pública quanto aos dispositivos técnicos e sociais que a constituem. Neste compasso, ao tempo em que um programa possa ser enquadrado como instrumento, importa verificar as categorias por meio das quais opere-se concretamente o seu caráter instrumental - dimensão identificada como "técnica" -, e que, no caso do PETI, incluem nomenclaturas, tipos de regulamentos emanados dos órgãos de gestão da Assistência Social etc. Um olhar para estas mesmas questões, mas situadas em outras políticas/programas e serviços, é também um caminho indicativo que se pode extrair a partir do exemplo desenvolvido pelo estudo aqui apresentado. Escolhas sobre tipos de medições implementadas em Censos ou pesquisas, formas de implementação que exigem (ou

não) a assinatura de um termo de adesão (mecanismo ostensivamente presente na dinâmica federativa no Brasil), enfim, foram elementos também explorados nesta dissertação e que podem inspirar leituras a incidir de modo particular em outros contextos.

Adiante, a preocupação em desenvolver-se o atrelamento entre a proposta da sociologia da ação pública quanto aos instrumentos e as racionalidades ditadas pela marca neoinstitucionalista da abordagem é também um contributo a se destacar. Afinal, com esta inserção no quadro mais amplo dos estudos sobre produção de políticas públicas, podem-se engendrar problemas de pesquisa sintonizados com a agenda de desenvolvimento das noções de governança e de capacidades estatais - tal como foi exposto no início do texto, à altura em que se narrou a opção por fazer deste trabalho de pesquisa uma etapa intermediária no curso estudo sobre a implementação do redesenho do PETI (particularmente, das ações estratégicas).

Neste sentido, esta dissertação oferece sustentação a um conjunto de hipóteses detectadas a partir da leitura instrumental do PETI. Tais hipóteses dizem que a face instrumental do programa, ao tempo do redesenho, encampou duas dimensões de atividades a serem realizadas pelas burocracias municipais - uma alusiva à intersectorialidade e às conexões com outras instâncias do estado; outra, à execução de serviços próprios dos corpos funcionais da Assistência Social em nível subnacional. O propósito é de continuidade desta pesquisa para a realização de aferições quanto à implementação desses dois blocos de atividade, já que o Censo SUAS aplicou questionários vinculados a essas questões.

Pode-se, com essa enunciação acerca da continuação do estudo, afirmar-se que esta dissertação contém evidentes limitações. Para além da questão do alcance intermediário dos achados aqui relacionados, há também a parcialidade da compreensão derivada de análises documentais, sem o auxílio de outras fontes. Outra dimensão de utilidade parcial é a que se coloca em razão do fato de se ter realizado um estudo retrospectivo, a partir, portanto, de um lugar privilegiado, no qual as interpretações, mesmo que coerentes e coesas, devem gozar de credibilidade relativa - a demandar confirmações por outras mãos. No entanto, a lucidez retrospectiva sobre o caráter instrumental de programas e políticas públicas dá ensejo à possibilidade do desvelamento de lições sobre as tendências do processo político ligado à implementação de produtos socioassistenciais. Não se

ignora que aprendizagens dessa natureza podem requerer tempo, reiteração, detecção de padrões e uma série mais ampla de verificações. Ciente disso, o leitor interessado em reflexões iniciais poderá encontrar neste texto algumas asserções para levar adiante o seu propósito.

A despeito das limitações, encerra-se este trabalho com a expectativa de que os recursos heurísticos da sociologia da ação pública materializados nos instrumentos se credenciem como um modelo de análise apto a encontrar adesão na produção acadêmica brasileira.

Mais importante, porém, é a visibilização e o impulsionamento dos compromissos da sociedade brasileira ao redor do tema do trabalho infantil e da sua erradicação. Há contingências de natureza setorial que se enfeixam de modo particular no caso do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o qual, além de interagir com os legados da trajetória da Assistência em sua histórica vinculação com os valores da caridade e do primeiro-damismo, também se depara com a necessidade de enfrentar o lastro de compreensões valorativas que os indivíduos e as famílias ostentam quanto ao trabalho de crianças e adolescentes.

Com efeito, esta pesquisa se defrontou com a marginalização do tema não só na pauta dos governos, mas também na agenda acadêmica - sintomas de um paradoxo revelador, quem sabe, da condição de adulto. Conclui-se que, no caso brasileiro, as populações carentes de reparação histórica ou do disfrute de uma cidadania completa, na prática, ainda não são ostensivamente identificadas por meio de sua tenra idade. Entretanto, seja pela linguagem dos direitos sociais, seja pelo exame das estruturas da sociabilidade, é inegável que o trabalho de crianças e adolescentes ocupa posição problemática pelo seu alcance intergeracional evidente. Afinal, se quisermos falar de vulnerabilidade, as crianças já a ostentam em alto grau: e mais ainda quando trabalham.

7. REFERÊNCIAS

7.1 BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Luiz Fernando; FRANZESE, Cibele. Federalismo e Políticas Públicas: O Impacto das Relações Intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria Fátima Infante; BEIRA, Lígia. (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. FUNDAP: São Paulo, 2007, v. 1, p. 13-31.

ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar. **Das políticas nacionais aos planos municipais: avanço da Política Pública de assistência social em metrópoles - estudo das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo**. Orientadora: Aldaíza Sposati. 2012. 232 f. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2012.

AMORIM, Simone; BOULLOSA, Rosana de Freitas. O estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 2, n. 1, p. 59-69, 2013.

ANDRADE, Jackeline Amantino de; VALADÃO, José de Arimatéia Dias. Análise da instrumentação da ação pública a partir da teoria do ator-rede: tecnologia social e a educação no campo em Rondônia. **Revista De Administração Pública**, 51(3), p. 407-430, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/65921>. Acesso em: 15 dez. 2021.

ARAÚJO, Edgilson Tavares; BOULLOSA, Rosana de Freitas. Avaliação dos centros-dia de referência para pessoas com deficiências e suas famílias no âmbito do sistema único de assistência social (SUAS). In: LIMA, Luciana Leite; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo (Orgs). **Campo de Públicas em Ação - coletânea em teoria e gestão de políticas públicas**. Porto Alegre: Ed. UFRGS; CEGOV, 2017, p. 261-291.

ARCHIPAVAS, Julianne Alves Naporano. Instrumentos de ação pública: um estudo no Vale do Ribeira a partir do CONSAD e do CODIVAR. 2016. 168 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012.

BICHIR, Renata e SIMONI JR., Sergio. Disseminação de capacidades estatais na política de assistência social: uma análise na escala dos municípios. In.: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (Org.).

Capacidades Estatais Municipais. O universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2021, p. 434 - 470.

BICHIR, Renata; SIMONI JR., Sergio; PEREIRA, Guilherme. A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios brasileiros. IN.: LOTTA, Gabriela. (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil.** Brasília: Enap, 2019, p. 225 - 256.

BICHIR, Renata. Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus efeitos na implementação - o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, p. 1-23, 2020.

BOZIK, Damiane Maria; BINKOWSKI, Patrícia; HERNANDES, Aline Reis Calvo. A política de desenvolvimento territorial e os instrumentos de ação pública no território rural Campos de Cima da Serra, Rio Grande do Sul. **Estudos: sociedade e agricultura**, vol. 27, n.2, p. 208-327, jun/set 2019. Disponível em <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/196773>. Acesso em: 15 dez. 2021.

CAMARGO, Alexandre de Paiva Rio Camargo; DANIEL, Claudia. Os estudos sociais da quantificação e suas implicações na sociologia. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 23, n. 56, p. 42-81, jan/abr 2021.

CAVAGNOLI, Karen Cristina; GUARESCHI, Neuza Maria de Fátima. Itinerários possíveis da política de assistência social: garantia de direitos e governamentalidade. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, v.18 n.1, p. 114 - 126 jan./abr. 2018.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. **UNU-MERIT Working Papers**, n. 53, p. 1 - 52, 2013.

CINGOLANI, Luciana. The role of state capacity in development studies. **Journal of Development Perspectives**, v. 2, n. 1-2, p. 88–114, 2018. Disponível em: <https://scholarlypublishingcollective.org/psup/development-perspectives/article-abstract/2/1-2/88/201358/The-Role-of-State-Capacity-in-Development-Studies?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 29 ago. 2022.

CINGOLANI, Luciana. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. **AFD MGSOG/UNUMerit Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13.** UNU-MERIT Working Paper, n. 53, 2013. Disponível em: <https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/978997/guid-25cb727f-2280-41f0-a1da-ecf3ac48230f-ASSET1.0.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2022.

COLLINS, Harry; EVANS, Robert. **Repensando a expertise**. Belo Horizonte: Fabrefactum, 2010.

CORTES, Soraya Vargas; LIMA, Luciana Leite. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 87, p. 32-62, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64452012000300003>>. Acesso em 10 out. 2021.

COSTA, Maria Carolina dos Santos. **O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil: diretrizes e estratégias de políticas públicas para crianças e adolescentes em Santa Catarina**. 2019. 163 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2019.

CUSTÓDIO, André Viana; RAMOS, Fernanda Martins. O reordenamento do programa de erradicação do trabalho infantil e suas ações estratégicas no Brasil. **Cadernos de Direito Actual**, nº 15, p. 37-55, Núm. Ordinário (2021). Disponível em: <<http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/599/322>>. Acesso em 10 out. 2021.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christia. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DELPEUCH, Thierry; VIGOUR, Cécile. Ação pública e direito. In.: HASSENTEUFEL, Patrik; OLIVEIRA, Osmany Porto de (Org.). **Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2021, p.174-200.

DIAS-RIGOLI, Camila C.; HAYASHI, Maria Cristina P. Innocentini. Expertise e formulação de políticas: proposta de marco analítico e metodológico para investigação de think tanks brasileiros. In: **II Conferência do Desenvolvimento**. Anais do 1º circuito de debates acadêmicos, IPEA e associações de pós-graduação em ciências humanas. Brasília, 23 a 25 de novembro de 2011. Code 2011. Acesso em: 14 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area5/area5-artigo20.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2022.

DUQUE, Vinicius. **Como um programa social se torna um instrumento: o caso do Programa Operação Trabalho em São Paulo**. Orientadora: Renata Mirandola Bichir. 2021. 123 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas). Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado "weberiano" sobre o crescimento

econômico. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 407-437, 2014. <https://doi.org/10.21874/rsp.v65i4.65>.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. Cursos no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FUKUYAMA, Francis. Commentary: What is Governance? **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GOMES, Sandra. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: uma revisão da descentralização pós-fundef. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 659 - 690, 2009.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Democracy and beurocracy in newly industrialized countries. A systematic comparison between Latin America and East Asia. **Governance**, n. 35, p. 83-102, 2022. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/gove.12572>. Acesso em: 29 ago. 2022.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine e MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3 - 12, 2017.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In.: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberta Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014a, p. 15 - 28.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. In.: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014b, p. 351 - 379.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Governança e capacidades Estatais a partir da abordagem dos arranjos e Instrumentos de Políticas Públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 25 - 32, dez. 2018.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para Políticas Públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 29, p. 49 - 59, jun. 2021.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, edição especial, p. 85 - 122, 2018.

GRISA, Catia. As políticas públicas como dispositivos de autorreferencialidade e autorreflexividade das sociedades modernas: contribuições da abordagem de Pierre Muller. In: LIMA, Luciana Leite; SCHABBACH, Letícia Maria. (Orgs). **Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes**. Porto Alegre: Ed. UFRGS; CEGOV, 2020, p. 76-107.

GRISA, Catia. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. **Sociedade e desenvolvimento rural** [online], v.4, n. 1, p. 96 - 116, junho 2010. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/369005/mod_resource/content/1/C%C3%A1tia%20Grisa.pdf. Acesso em 30 dez. 2021.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193 - 223, 2003.

HALPERN, Charlotte; LE GALÈS, Patrik. Public Policy Instrumentation in EU. **Policy Brief - New Gov**, n. 32, p. 1 - 4, 2008.

HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. In: HASSENTEUFEL, Patrick; OLIVEIRA, Osmany Porto de. **Sociologia Política da Ação Pública: teorias, abordagens e conceitos**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2021, p 31-59.

HASSENTEUFEL, Patrick; OLIVEIRA, Osmany Porto de. Introdução à sociologia política da ação pública. In.: HASSENTEUFEL, Patrick; OLIVEIRA, Osmany Porto de. **Sociologia Política da Ação Pública: teorias, abordagens e conceitos**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2021. p 15-27.

IMPERATORE, Jorge Luís Ribeiro. **Política de microcrédito sob a óptica da sociologia da ação pública: o caso do programa gaúcho de microcrédito do Banco do Povo de Santa Cruz do Sul (RS)**. 2020. 226 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, 2020.

JESSOP, Bob. O Estado e a construção dos Estados. **Outubros**, n. 15, p. 11 - 43, 1º semestre, 2007. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-15-Artigo-01.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2021.

KASSIM, Hussein; LE GALÈS, Patric. Exploring Governance in a Multi-Level Polity: A Policy Instruments Approach. **West European Politics**, v. 33, nº 1, p. 1-21, jan. 2010.

KROETZ, Ketlin; FERRANO, José Luis Schifino Ferrano. A governamentalidade como ferramenta analítica em Michel Foucault. **Conjectura: Filosofia e educação**, Caxias do Sul, RS, v. 24, p. 76-91, 2019.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments - from the natures of Instruments to the sociology of Public Policy Instrumentations. **Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions**, v. 20, n. 1, p. 1 - 21, jan. 2007.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociología de la acción pública**. México, D. E., El Colegio de México, 2014.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A Ação Pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v.9, n.18, p. 19-43, jul/dez. 2012. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>. Acesso em 05 de outubro de 2021.

LASCOUMES, Pierre; SIMARD, Louis. Public Policy seen through the prism of its instruments. **Revue Française de Science Politique**, v. 61, n. 1, p. 5 - 22 , jan. 2011.

LE GALÈS, Patrick. Policy Instruments and Governance. In.: BEVIR, Mark (Ed.). **The SAGE Handbook of Governance**. SAGE Publishing, 2010, p. 142 - 159.

LE GALÈS, Patrick. Performance measurement as a policy instrument. **Policy Studies**, v. 37, n. 6, p. 508 - 520, 2016.

MACHADO, José Angelo. Federalismo, poder de veto e coordenação de políticas sociais no Brasil pós-1988. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 21, n. 69, p.

335-350, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/QjKf69Rjyp8pwm4v5HZCMGc/?lang=pt>. Acesso em: 29 ago. 2022.

MARENCO, André. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, outubro-dezembro, p. 1025-1058, 2017.

MARENCO, André. Teoria para quem precisa de teoria. In: LIMA, Luciana Leite; SCHABBACH, Letícia Maria (Orgs). **Políticas Públicas: questões teórico-metodológicas emergentes**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 12-42, 2020.

MEDEIROS, Janann Joslin; OLLAIK, Leila Giandoni. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1943 - 1967, nov./dez. 2011.

MILLER, Peter. Governing by numbers: why calculative practices matter. **Social Research**, v. 68, n. 2, verão, p. 379-396, 2001.

MULLER, Pierre. Prefácio. In: OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSENTEUFEL, Patrick. **Sociologia Política da Ação Pública: teorias, abordagens e conceitos**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2021, p. 13 - 14.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

MORAES, Barbara Gonçalves. A arte de governar os dados em tempos de COVID-19. **Cadernos de Campo** [online], São Paulo, v. 29, (suplemento), p.124-134, 2020.

MUSSARA, Raíssa M. L. M. A contribuição dos conceitos e modelos de análise da sociologia da ação pública em Pierre Lascoumes e Patrick le Galès às dinâmicas e transformações das políticas públicas e da governança. **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, jul. 2019. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/cccss/2019/07/modelos-analise-sociologia.html>. Acesso em: 10 de dezembro de 2021.

NAVARRO, Cláudio Alexandre de Arêa Leão. **Programa de Aceleração do Crescimento – PAC: instrumentos de ação pública e desenvolvimento nacional**. 2016. 80 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

PAPI, Luciana Pazini; ROSA, Taciana Barcellos. Planejar para implementar direitos sociais: um estudo sobre capacidades estatais para o planejamento na assistência social de Porto Alegre. In.: LIMA, Luciana Leite e PAPI, Luciana Pazini (Org.). **Planejamento e Políticas Públicas: intencionalidades, processos e resultados**. Porto Alegre: Jacarta, 2020, p. 121 - 144.

RADOMSKY, Guilherme. Biopolítica e Desenvolvimento? Foucault e Agamben sobre Estado, Governo e Violência. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, p. 537-567, 2015.

RIBEIRO, Frank de Paula. Democracia, expertise e burocracia: relações entre política, técnica e participação. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 49, n. 3, p. 297-305, set/dez 2013.

SCHWARTZMAN, Simon; SCHWARTZMAN, Felipe Farah. **Tendências do trabalho infantil no Brasil entre 1992 e 2002**. Brasília: OIT, 2004.

SILVA, Alessandro Soares da. A Ação Pública: um outro olhar sobre o Estado. Sociedade e Políticas Públicas. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v. 8, n.1, p. 194-204, 2012.

SOUZA, Celina. Federalismo e capacidades estatais: o papel do estado-membro na política de assistência social. In.: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; Oliveira, Vanessa Elias de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018, p. 269 - 297.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flávio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In.: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda M.; MOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alice; CARVALHO, Cynthia P. de. **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília: IPEA, 2020, p. 43 - 67.

SOUZA, Ismael Francisco de. **O reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI): estratégias para concretização de políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescentes no Brasil**. 2016. 279 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz, 2016.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In.: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E

COMBATE À FOME. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, UNESCO, 2009, p. 13 - 55.

TOMAZINI, Carla. Mudança de políticas públicas: a força das ideias. In: OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSENTEUFEL, Patrick. **Sociologia Política da Ação Pública: teorias, abordagens e conceitos**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2021, p. 201 - 223.

VASCONCELOS, Welen Batalha Pereira. **Redesenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI: as ações estratégicas municipais no enfrentamento à exploração do trabalho infantil em Manaus**. 2018. 193 f. Tese (Doutorado em Sociedade e Cultura na Amazônia). Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2018.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 969 - 1005, 2014.

VEIGA-NETO, Alfredo; LOPES, Maura Corcini. Inclusão e governamentalidade. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 947-963, out. 2007.

7.2 LISTA DE DOCUMENTOS

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em 06 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6697-10-outubro-1979-36584-0-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 06 jan. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 09 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em 06 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em 06 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em 06 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em 06 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em 06 jan. 2022.

BRASIL. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em 16 nov. 2021.

BRASIL. Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1605.htm. Acesso em 06 jan. 2022.

BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos [1996]. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/programa-nacional-de-direitos-humanos-1996.pdf>. Acesso em 09 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 06 jan. 2022.

BRASIL. Resolução CNAS nº 207, de 16 de dezembro de 1998. Aprova a Política Nacional de Assistência Social - PNAS e a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB2. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/1998/Resolucao%20CNAS%20no%20207-%20de%2016%20de%20dezembro%20de%201998.pdf. Acesso em 06 jan. 2022.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 178, de 1999. Aprova os textos da Convenção nº 182 e da Recomendação nº 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação Imediata para sua eliminação. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1999/decretolegislativo-178-14-dezembro-1999-370760-convencao-1-pl.html>. Acesso em 06 jan. 2022.

BRASIL. Portaria nº 2.917, de 12 de setembro de 2000. Estabelece diretrizes e normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Brasília. Secretaria de Estado de Assistência Social, 2000.

BRASIL. Portaria nº 458, de 4 de outubro de 2001. Estabelece Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, PETI, com vistas à regulamentação da sua implementação e operacionalização. Disponível em <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-458-de-4-de-outubro-de-2001/>. Acesso em 06 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 4.134, de 15 de fevereiro de 2002. Promulga a Convenção nº 138 e a Recomendação nº 146 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Idade Mínima de Admissão ao Emprego. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4134.htm. Acesso em 06 jan. 2022.

BRASIL. Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente [2004]. Disponível em: https://andi.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Plano-Nacional-de-Prevencao-e-Eradicacao-do-Trabalho-Infantil_0.pdf. Acesso em: 09 jan. 2022.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social - PNAS 2004 e Norma Operacional Básica - NOB/SUAS. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 09 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.869.htm. Acesso em 06 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm. Acesso em 06 jan. 2022.

BRASIL. Portaria nº 666, de 28 de dezembro de 2005. Disciplina a integração entre o Programa Bolsa-Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-666-de-28-de-dezembro-de-2005>. Acesso em 06 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008. Regulamenta os artigos 3º, alínea “d”, e 4o da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação, aprovada pelo Decreto Legislativo no 178, de 14 de dezembro de 1999, e promulgada pelo Decreto no 3.597, de 12 de setembro de 2000, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm. Acesso em 09 jan. 2022.

BRASIL. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf. Acesso em 06 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm. Acesso em 06 jan. 2022.

BRASIL. Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador (segunda edição: 2011 - 2015). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Crianca_adolescente_IX/plano%20nacional%20preveno%20e%20erradicao%20do%20trabalho%20infantil.pdf. Acesso em: 09 jan. 2022.

BRASIL. Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em 06 jan. 2022.

BRASIL. Censo SUAS, 2013. Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/portal-censo/>. Acesso em 10 out. 2021.

BRASIL. Resolução nº 1, de 7 de fevereiro de 2013. Pactua o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV. Disponível em:

<http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-1-de-7-de-fevereiro-de-2013/>.. Acesso em 06 jan. 2022.

BRASIL. Resolução 05, de 12 de abril de 2013. Dispõe sobre as ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI - no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Brasília: Comissão Intergestores Tripartite (CIT), 2013. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-n-5-de-12-de-abril-de-2013/>. Acesso em 09 jan. 2022.

BRASIL. Resolução 08, de 18 de abril de 2013. Dispõe sobre as ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI - no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e o critério de elegibilidade do cofinanciamento federal para os exercícios de 2013/2014 destinado a Estados, Municípios e Distrito Federal com maior incidência de trabalho infantil e dá outras providências. Brasília. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), 2013. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2015/10/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-08-2013-CNAS-18-04-20131.pdf>. Acesso em 09 jan. 2022.

BRASIL. Censo SUAS, 2014. Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/portal-censo/>. Acesso em 10 out. 2021.

BRASIL. Censo SUAS, 2015. Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/portal-censo/>. Acesso em 10 out. 2021.

BRASIL. Censo SUAS, 2016. Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/portal-censo/>. Acesso em 10 out. 2021.

BRASIL. Portaria nº 318, de 12 de dezembro de 2016. Estabelece normas gerais para o funcionamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI. Disponível em <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-318-de-12-de-dezembro-de-2016/>. Acesso em 06 jan. 2022.

BRASIL. Censo SUAS, 2017. Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/portal-censo/>. Acesso em 10 out. 2021.

BRASIL. Caderno de Orientações Técnicas para o Aperfeiçoamento da Gestão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI. Ministério do Desenvolvimento Social. Brasília, 2018.