

# Aplicação da sociologia da ação pública a partir dos usos e racionalidades do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)

Anderson de Mello Reichow\* 

Marília Patta Ramos\* 

## Resumo

O objetivo do artigo é compreender a configuração do PETI segundo o modelo de análise proposto pela categoria dos Instrumentos de Ação Pública. 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 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil com seu sistema mais amplo de regulação, isto é, a assistência social brasileira, observados, também, os documentos produzidos em âmbito federal. Os usos do programa evidenciam que seu aspecto instrumental o levou a ocupar papéis que, ao longo do tempo, geraram diferentes oportunidades aos atores e estruturaram de maneira cambiante suas linhas de atuação. O programa, inicialmente, revelou-se como um recurso a 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.

\* Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

## ***Applying the Sociology of Public Action to the Uses and Rationalities of the Child Labor Eradication Program (PETI)***

### *Abstract*

This article seeks to understand the configuration of the Program on the Elimination of Child Labor (PETI) drawing on the analytical model proposed by the Public Action Instruments approach. A document analysis was carried out, taking the trajectory of normative acts as a way of identifying the uses and objectives of public action. The selection of documents followed two guidelines: the first, the trajectory of PETI itself, analyzed from its reGENCY documents; the second, the connections of PETI with its broader system of regulation, that is, the Brazilian Social Assistance, observing, also, the documents produced at the federal sphere. The uses of the program show that its instrumental aspect led it to assume roles that, over time, generated different opportunities for actors and structured their lines of action variably. The program initially proved to be an instrument at the service of SUAS' management, before converging, after the redesign, towards the search for a new role in the action to eliminate child labor, especially through mobilizing meanings intended to fill gaps in the SUAS.

*Keywords:* Program on the Elimination of Child Labor, public action instruments, social assistance, Unified Social Assistance System, sociology of public action.

## ***Aplicación de la sociología de la acción pública a los usos y racionalidades del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)***

### *Resumen*

El objetivo del artículo es comprender la configuración del PETI según el modelo de análisis propuesto por el enfoque de los instrumentos de acción pública. Se realizó un análisis documental, tomando la trayectoria de los actos normativos como forma de identificar los usos y objetivos de la acción pública. La selección de documentos siguió dos directrices: la primera, la trayectoria del propio PETI, analizada a partir de sus documentos de regencia; la segunda, las conexiones del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil con su sistema más amplio de regulación, es decir, la Asistencia Social Brasileña, observando, también, los documentos producidos a nivel federal. Los usos del programa muestran que su aspecto instrumental lo llevó a ocupar papeles que, a lo largo del tiempo, generaron diferentes oportunidades para los actores y estructuraron sus líneas de acción de forma cambiante. El programa se mostró inicialmente como un instrumento al servicio de la gestión del SUAS, antes de converger, después del rediseño, hacia la búsqueda de un nuevo papel en la acción de erradicación del trabajo infantil, especialmente a través de la movilización de significados destinados a llenar vacíos en el SUAS.

*Palabras clave:* Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, instrumentos de acción pública, asistencia social, Sistema Único de Asistencia Social, sociología de la acción pública.

## Introdução

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) constitui-se na política pública nacionalmente estruturada para enfrentar o problema do trabalho precoce. O programa nasceu de modo regionalizado, na década de 1990, vindo a se consolidar em âmbito federal apenas a partir dos anos 2000, ficando vinculado à Assistência Social. Inicialmente, isto é, desde as primeiras menções à necessidade de instituição de intervenções públicas neste campo, com a criação de colegiados como o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (1994), passando pelo Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996 e pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS/1998), foi-se desenhando uma política pública altamente marcada pela informalidade e por maneiras não tipicamente jurídico-normativas de regulamentação – essencialmente calcada, pois, em diagnósticos e documentos técnicos de conteúdo reflexivo. O marco legal da Assistência Social (Lei Orgânica datada de 1993) e os documentos jurídicos constitutivos do conjunto da regência legal atribuída à proteção da criança e do adolescente (Constituição de 1988, Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, alguns tratados internacionais como a Convenção sobre os Direitos da Criança da Assembléia Geral da ONU, de 1989 etc.) somente com o passar do tempo foram ganhando densificações assertivas e concretas a ponto de se poder identificar serviços e benefícios socioassistenciais específicos que caracterizassem a política de enfrentamento ao trabalho infantil.

Este trajeto abarca maior complexidade, não apenas por sua nacionalização, mas também por sua assinatura em forma de benefícios e serviços, de maneira também paralela com a própria formulação e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a partir do ano 2004 – uma intervenção que costuma ser assinalada com uma das marcas da gestão dos governos do Partido dos Trabalhadores. Nesse trajeto, a inscrição do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil com força literal de lei somente ocorreu a partir da reforma da LOAS, no ano

de 2011, providência que, contudo, não alterou suas bases – sempre de alguma maneira articuladas com as sucessivas políticas nacionais editadas em conjunto com normas operacionais vinculadas à estrutura do SUAS. Mesmo quando se tratou de reformular o PETI, em um processo que ficou conhecido como “redesenho”, entre os anos de 2013 e 2014, tampouco lhe foi atribuída uma nova e inteira regulamentação distinta, algo que somente veio a tomar corpo no fim de 2016, quando, portanto, já havia ocorrido o golpe que afastou a Presidenta Dilma Rousseff e, por conseguinte, suplantou a lógica de implementação e expansão do SUAS e dos programas a ele vinculados (Governos Temer e Bolsonaro).

Diante desse panorama, delimitando nosso escopo de abordagem para excluir deste estudo as normatizações advindas depois do golpe, propusemo-nos o seguinte problema de pesquisa: como se estruturam os usos e racionalidades do PETI, desde sua criação a seu redesenho, à luz da categoria analítica dos instrumentos de ação pública?

A categoria analítica denominada de instrumentos de ação pública, no quadro da Sociologia da Ação Pública francesa, vem ganhando crescente atenção na pesquisa brasileira e está alicerçada em um paralelo entre os aspectos macro e microinstitucionais, um pareamento entre a ideia de instituições e instrumentos – com uma rotulagem própria –, que franqueia ao analista de políticas públicas a possibilidade de situar os instrumentos como variável independente em seus processos de indagação sobre a produção de políticas públicas.

No caso deste trabalho, propõe-se a investigação acerca do caráter instrumental de um programa público tomando em consideração sua trajetória normativa, uma vez que o direito, para além do estritamente jurídico, 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” (Delpuech; Vigour, 2021, p. 175).

Neste esforço, coletamos todos os atos normativos relativos à trajetória do PETI e do SUAS, valendo-nos, basicamente, do Sistema de Gestão de Atos Normativos da Rede Suas disponibilizado no site <http://blog.mds.gov.br/redesuas/regulacao>. A partir desses parâmetros, foram reunidos os 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;
18. Censo SUAS de 2013 a 2017.

Adiante, passamos a apresentar a ancoragem teórica e as valências da categoria utilizada para as análises e conclusões deste estudo.

## Os instrumentos na sociologia da ação pública

As contribuições da sociologia para os estudos de políticas públicas, normalmente recursivas a uma preocupação quanto ao modo de ser e de agir de indivíduos ou grupos nas sociedades, indicam na atualidade uma espécie de predomínio de modelos analíticos neoinstitucionalistas (Côtés; Lima, 2012), uma corrente de pensamento “que busca elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos” (Hall; Taylor, 2003, p. 194). As constatações da matriz neoinstitucional podem ser desdobradas em um conjunto de premissas com alto grau de disseminação na pesquisa acadêmica e que garantem o papel do Estado na produção de entregas de proteção social. Dentre estas, possivelmente a afirmação de maior alcance é a de que as burocracias estatais constituem uma camada relativamente autônoma diante da sociedade e do mercado, articulando interesses e objetivos próprios, os quais, em interação com as regras precedentes e os estoques de recursos e atributos determinantes para o nível de insulamento dessas burocracias, apresentam-se como variável explicativa para a determinação de resultados públicos (Arretche, 1995, p. 29-30). No conjunto de trabalhos pioneiros dessa corrente, assume-se, portanto, que o comportamento de indivíduos e

coletividades recebe como *inputs* as conformações engendradas no seio do Estado, um parâmetro analítico apelidado de *state-centered* (Rocha, 2005, p. 13). Rejeitam-se, com isso, as tentativas de justificações vinculadas à perspectiva exclusivamente *society-centered*, apartando-se, ainda, as formulações clássicas do behaviorismo, do pluralismo e do próprio marxismo (Rocha, 2005, p. 12).

Confere-se, porém, que esse estágio inicial do novo institucionalismo logo se deparou com uma série de críticas, que tomou corpo para refutar a colocação de um Estado *a priori* como lugar de referência para as reflexões sobre processos políticos. Essa questão foi bem assimilada com a revisão de algumas asserções que, em uma nova fase, dita *polity-centered*, buscou a incorporação de elementos valiosos para leituras contextualizadas sobre Estados tomados em particular, com atenção à incidência de regras eleitorais, sistemas partidários e governos subnacionais, por exemplo (Rocha, 2005, p. 16) – um câmbio que revela o atrelamento a variáveis que exteriorizam espécies de regras incidentes no jogo político. Ideia esta conectada, portanto, com uma conceituação razoavelmente difundida de instituição, atribuída a North. Quem ganha terreno com esta nova abordagem proposta acerca dos processos e produtos políticos é o analista de políticas públicas.

A ambiência lógica e analítica emoldurada pela revisão das bases neoinstitucionalistas denota a força do estudo sobre o “Estado em Ação”, o que desloca a tematização do Estado enquanto forma política genérica para prender-se à compreensão de que “o Estado é hoje percebido no essencial através de sua ação, seja esta considerada positiva ou negativa” (Muller; Surel, 2002, p. 7). Nesse plano, entram em questão as diferentes possibilidades de intervenção sobre a sociedade, inclusive as fronteiras entre as camadas Sociedade e Estado (p. 7), mesmo porque o cenário mais ostensivo nas últimas décadas do século XX e nos anos subsequentes envolve uma grande reformulação no paradigma do Estado-Nação (vide notadamente o caso europeu), com vetores de tensionamento sobre elementos externos (organização europeia, por exemplo) e internos (comunidades locais) (p. 8). A contraparte nos esforços de pesquisa sobre políticas públicas,



com este movimento, resulta na expansão dos pontos de contato com outras disciplinas menos ocupadas com formulações de tipo normativo ou prescritivas. Paulatinamente, o hoje nomeado “campo de públicas” se envereda com mais acento para outras tendências que transitam nas fronteiras da Sociologia e da Ciência Política (p. 8).

O panorama da sociologia da ação pública, matriz na qual o modelo de análise dos instrumentos se insere, constitui um dos quadros nos quais essas perspectivas se reagrupam e adquirem sentido próprio e distinto daquele propugnado, por exemplo, pelas correntes da New Public Management. Na França, esses pontos de contato tradicionalmente se desenvolveram ao redor de disciplinas com forte tradição local, como a Sociologia, Filosofia e História, incorporando contribuições de autores como Pierre Bourdieu, Michel Foucault e Bruno Latour (Hassenteufel; Oliveira; 2021, p. 15). O desenvolvimento de visões notabilizadas por uma espécie de *french touch* (Muller, 2021, p. 14) é também resultado de um trajeto que encontra razões paralelas àquelas ligadas à discussão sobre o objeto “Estado” no curso das reflexões impulsionadas pelo neoinstitucionalismo e caracterizadas pela descentralização e crescente europeização (p. 21). Essas evoluções no curso dos estados modernos, tal como tomados em conta pela pesquisa francesa, desaguarão na multiplicação do número de atores de políticas públicas, na complexificação dos níveis de produção (subnacionais, nacionais e supranacionais), nas alterações nas relações entre Estado e mercado à luz de novas formas de regulação e de contratação, na adoção de mecanismos de incentivo no impulso de agendas e na crescente importância da noção de governança (p. 22). Esse movimento opera como background para uma conversão do designativo “políticas públicas” para o binômio “ação pública”, expressão que “permite referência ao advento de políticas públicas menos centradas no Estado e, sobretudo, multiníveis” (p. 22), numa etapa que integra um processo identificado como uma “evolução da análise de políticas públicas para uma sociologia política da ação pública, correspondente à transição de uma concepção em termos de produção estatal de políticas públicas para uma concepção em termos de construção coletiva da ação pública” (p. 22).

A permeabilidade dos esquemas analíticos empregados a partir desses diagnósticos aos influxos da Sociologia é um fator decisivo para o desenvolvimento da categoria dos instrumentos com a toada francesa. Nesse contexto, a preocupação com os instrumentos surge como uma proposta de alargamento das contribuições centradas em agentes, ideias e instituições, reeditando preocupações weberianas e foucaultianas com um foco especial nas reconfigurações do Estado (Le Galès, 2016, p. 509-510). A ênfase colocada nos instrumentos representa uma conexão entre as reflexões sociológicas detidas sobre as maneiras de racionalização do poder embutidas no processo de difusão do Estado-Nação (elementos que estão registrados sob diversos ângulos nas obras de Weber e Foucault, no campo da Sociologia do Estado) e os estudos contemporâneos engajados na investigação acerca das novas relações entre autoridades públicas e atores sociais e econômicos (p. 511).

Além da remissão aos trabalhos no campo da sociologia do Estado, nos textos lapidares dessa corrente específica devotada aos instrumentos, são abundantes as menções a uma genealogia que incorpora contribuições da sociologia da ciência e da tecnologia. Destaca-se, com isso, uma visão que sustenta a desnaturalização dos objetos técnicos e rejeita a possibilidade de um traçado linear entre a concepção e a entrega, entre o projeto e o produto, inserindo uma série de indagações de caráter sociológico, envolvendo um processo de constante reinterpretação e incertezas incidentes no percurso da criação e da inovação (Kassim; Le Galès, 2010, p. 7). No cerne, está a afirmação de que a escolha dos instrumentos resulta numa atividade “profundamente política, tanto no seu desenvolvimento como nos seus efeitos.” (Halpern *et al.*, 2021, p. 31), perspectiva que autoriza a inclusão dos instrumentos como variável independente na análise de políticas públicas.

A possibilidade de utilização dos instrumentos como elemento explicativo na produção de políticas públicas encontra vigor no pareamento com a definição de instituições, defendendo-se, na perspectiva dos autores proponentes da categoria (notadamente Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès), que instrumentos se afiguram como tipos particulares de instituições, em um

sentido declaradamente neoinstitucionalista (Halpern *et al.*, p. 32). A matriz das reflexões sobre o caráter instrumental de determinados elementos presentes no traçado das políticas, neste ângulo, firma posição quanto à desnaturalização dos objetos técnicos, removendo a centralidade de raciocínios que limitam o escopo da escolha dos instrumentos a um cálculo de eficiência e adequação baseado em um acervo de possibilidades já previamente disponível em forma de repertório (Kassim; Le Galès, 2010, p. 3). Com esta ordem de formulações, os instrumentos se aproximam da noção de um conjunto razoavelmente ordenado de disposições que dão regência aos procedimentos dos sujeitos e organizações (Halpern *et al.*, 2021, p. 34). 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)

Atentar-se a um instrumento (ou à trajetória de um instrumento) pressupõe, portanto, buscar camadas de visualização detidas sobre mecanismos explicativos incidentes em processos específicos e concretos, os quais, em plena adesão à proposta analítica, assumam que os dispositivos técnicos e sociais devem ser aferidos em seu contexto, longe de concepções apriorísticas. Noutras palavras, tem-se que um detalhamento mais preciso acerca do conteúdo e da forma da manifestação instrumental comporta diferentes níveis de observação por meio da distinção entre “instrumentos”, “técnicas” e “ferramentas” (Lascoumes; Le Galès, 2007, p. 4). Com isso, ao tempo que os “instrumentos” são apresentados como um tipo de instituição, a “técnica”, por sua vez, é um dispositivo concreto destinado a operar o instrumento. Em outra destas possíveis camadas há ainda a “ferramenta”, definida como um microdispositivo inserido em uma técnica (Halpern *et al.*, 2021, p. 35). Há, pois, uma relação intrínseca entre os níveis referidos como instrumentos, técnicas e ferramentas.

Este acervo 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. No caso do presente estudo, a contribuição maior desse quadro

teórico está no detalhamento que permite situar o grau de observação ao redor da categoria dos atos normativos que integram a dimensão técnica do PETI. A seguir apresentamos a análise sobre os elementos destacados da trajetória do programa para, em seguida, utilizar a abordagem sociológica a partir dos instrumentos de ação pública.

## Elementos da trajetória do programa de erradicação do trabalho infantil

Como destacado na introdução, a lista de documentos de interesse para a remontada da trajetória do PETI evidencia um conjunto de regulamentações esparsas, formado pela somatória de dispositivos legais (leis em sentido estrito) e regulamentares (abrangendo essencialmente portarias, planos nacionais e resoluções) oriundos de distintas camadas de regência, do Poder Legislativo aos conselhos integrantes da estrutura de governança da assistência social em nível nacional. Nos parágrafos seguintes, compilamos os principais elementos destacados junto a cada um dos documentos mapeados.

No vértice dessa trajetória, como de praxe, podemos recuperar a promulgação da Constituição de 1988, que passou a tratar de maneira substancialmente distinta a noção de direitos atribuídos a crianças e adolescentes, mediante a adoção dos marcos da absoluta prioridade e da proteção integral. Ainda num compasso tipicamente reconhecido como legal/normativo que teve como cenário o fim dos anos 1980 e início da década de 1990, adquire proeminência o conjunto de dispositivos colhidos de convenções e tratados oriundos dos sistemas global e interamericano de proteção dos direitos humanos adiante incorporados pelo Brasil, bem como o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente. No entanto, a feição promocional e de produção de entregas específicas pelo Estado nesta seara é definitivamente canalizada para a instituição da lei de regência das intervenções assistenciais, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Em linhas gerais, são esses os fundamentos a partir dos quais os demais atos legais e infralegais (regulamentos, decretos, planos etc.)

passam a extrair sua validade. Contudo, a despeito do patamar de direitos que predicou a assistência social a partir da Nova República, esta fase inicial da institucionalidade esteve mais ocupada com o desenho básico da organicidade da relação federativa e com a distribuição territorial de atribuições do que com a estipulação de benefícios e serviços concretos. Essa necessária concretização foi projetada para a Política Nacional de Assistência Social, a ser elaborada pelo órgão de coordenação federal propugnado pela LOAS, bem como aos planos de assistência social a serem instituídos por cada um dos entes estatais. O primeiro documento com esta carga foi, então, a Política Nacional de Assistência Social de 1998 (PNAS/1998).

A partir desse ponto, com a instituição de uma Política Nacional, cunhou-se também o que foi chamado de Norma Operacional Básica (NOB) – documento que passou a reunir as disciplinas efetivas de operabilidade. Com o advento das PNAS/NOB, a trajetória da assistência social passou a contar com repositórios ao mesmo tempo reflexivos – com um amplo trabalho de diagnóstico e de problematização sobre as questões que demandam atenção socioassistencial – e propositivos, constitutivos de práticas de intervenção tanto no aspecto da estruturação de serviços e benefícios, como também nas práticas de gestão. Destaca-se que tais documentos, inicialmente, assemelhavam-se muito mais a manuais do que a regulamentos propriamente ditos. Foi neste ambiente que as funções atribuídas à assistência social brasileira foram cunhadas e disseminadas mediante o estabelecimento de algumas lógicas paradigmáticas indicativas da busca pela “inserção”, “prevenção”, “promoção” e “proteção” – ideias-chave que veiculam o primeiro lastro categorial para a sustentação dos impulsos socioassistenciais ressignificados pela/na Nova República.

A inserção da agenda de erradicação do trabalho infantil em nível nacional se dá, justamente, com a PNAS/1998. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ainda vivia sua fase regional, sucedendo um projeto piloto que tinha por alvo as carvoarias do Estado do Mato Grosso do Sul, em 1996. Na Política Nacional de 1998 foram previstas algumas atividades para o desenvolvimento do Programa (com mote no trabalho junto às famílias), a constatação sobre o predomínio no ambiente rural e

a associação às intervenções de caráter escolar/pedagógico. Contudo, a efetiva implementação do PETI como produto ocorreu somente com a Portaria nº 458, de 4 de outubro de 2001, que, a despeito de interagir com parâmetros normativos que fixavam diretrizes com vigência entre os anos 2000 e 2006 (Resolução nº 05 do Conselho Nacional de Assistência Social), na prática permaneceu como fonte normativa exclusiva para o PETI até a sua inclusão na LOAS no ano de 2011.

Além de identificar o público-alvo da intervenção, o primeiro regramento do PETI do ano 2001 tratou de forma genérica de alguns benefícios e serviços orientados pelo pagamento de bolsa mensal às famílias, ampliação da jornada escolar e participação dos indivíduos em atividades socioeducativas, programas e projetos de qualificação profissional e geração de trabalho e renda. Neste primeiro formato do PETI, sua marca foi estabilizada (vedando-se utilização de outros signos ou denominações pelos entes federativos) e foram previstos, ademais, alguns mecanismos de custeio e gestão. No entanto, a especificação da forma de prestação dos serviços e de seu conteúdo mínimo ficou relegada às iniciativas dos entes locais. Além disso, com a nacionalização do PETI, também o Ministério do Trabalho – detentor de poder de polícia para fiscalizar atividades irregulares no campo do trabalho – passou a desenvolver iniciativas paralelas à assistência social, com criação de comissões e de planos de natureza intersetorial.

Uma nova Política Nacional de Assistência Social foi publicada em 2004 (PNAS 2004), momento que coincide com a criação de um novo ministério – o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) –, processo que culminou na instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A PNAS/2004 e a respectiva Norma Operacional Básica (apelidada NOB/SUAS, de 2005) especificaram referências e níveis de proteção que inovaram amplamente, provendo aos níveis federativos uma lógica complexa, porém coesa, de intervenções (serviços e benefícios) e de gestão. Com o advento do SUAS, em um caminho incremental, os diversos programas foram interligados, surgiram fluxos de atendimento para famílias e indivíduos conforme se pudesse falar de um maior ou menor grau de vulnerabilidade e de inserção social, instituíram-se equipamentos

potencialmente qualificados para o manejo de atividades conforme estágio de complexidade (Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, Centros de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS), assim como novas distribuições de atribuições e regras específicas de governança e financiamento foram implementadas (aprofundando-se uma sistemática de adesão, incentivo e de contrapartidas entre os níveis federativos). A partir deste estágio, ainda que sem modificação qualquer nos regulamentos originais do PETI, visualiza-se que o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil passou ser referenciado pelas normativas do SUAS como uma daquelas intervenções que, uma vez implementadas pelos municípios, dariam acesso a, por exemplo, uma maior distribuição de recursos de financiamento.

Nesse ponto, o Programa Bolsa-Família (PBF) já havia despontado com principal benefício socioassistencial disponibilizado pelo SUAS e, poucos meses após o advento da NOB/SUAS, o MDS passou a tratar do PETI e do PBF de maneira integrada. Na prática, como havia uma zona de elegibilidade coincidente entre os programas de transferência de renda cunhados pelo governo federal, optou-se por garantir primazia ao PBF, caracterizando os benefícios e serviços do PETI como residuais em face do Bolsa-Família. Esse movimento de integração se amplia e se consolida a partir de setembro de 2009, primeiro englobando todos os serviços e benefícios socioassistenciais por meio do “acordo de procedimentos para gestão integrada” oriundo da Resolução nº 7, da Comissão Intergestores Tripartite, e, adiante, com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009), que definiu a organização desses serviços por nível de complexidade (Básica e Especial de média e alta complexidade). A Tipificação ainda instituiu uma matriz padronizada de fichas de serviços socioassistenciais que, em linhas gerais, situou a Erradicação do Trabalho Infantil como integrante das ações 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 – todos eles dirigidos a um amplo conjunto de usuários, para além de crianças e adolescentes.

De forma paralela à assistência social, as atividades do Ministério do Trabalho desaguararam em um conjunto de novos diagnósticos e percepções sobre a evolução do trabalho infantil no Brasil e quanto ao conjunto das políticas implementadas neste campo (segunda edição do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, de abril de 2011). Neste mesmo ano, o PETI foi enfim incluído como política pública com *status* legal, mediante a adição do art. 24-C à Lei nº 8.742 de 1992. Com efeito, a Norma Operacional Básica de 2012 passou a se lastrear em novas bases formalmente mais estáveis.

A partir de 2013, operou-se, enfim, o Redesenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, reordenamento que foi pactuado no final de abril de 2014 tendo por objeto as reflexões da segunda edição Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Trabalhador Adolescente. No Redesenho, entrava em cena um conjunto 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 (Brasil, 2014, p. 4), fortalecendo o papel de gestão e articulação da rede de proteção mediante ações estratégicas e cofinanciamento específico (p. 7). Este cofinanciamento foi submetido à sistemática de adesão dos municípios destinatários, que fariam jus a estes aportes se porventura estivessem enquadrados nos casos de elegibilidade definidos a partir do número 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 compreenderiam cinco eixos: 1) informação e mobilização; 2) identificação; 3) proteção; 4) defesa e responsabilização e 5) monitoramento.

Em conjunto com a pactuação do Redesenho, deu-se início a um período de medições no Censo SUAS em que, pela primeira vez, foram realizadas



aferições ligadas à implementação de ações no contexto do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – enfatizando, neste caso, as ações estratégicas definidas pelo Redesenho. Foram elaboradas 12 questões de tipo sim/não (ver Quadro 1) e aplicadas entre os anos de 2013 e 2017, ou seja: desde um ano antes da vigência do Redesenho e por mais quatro anos seguidos – coincidentes, aliás, com os mandatos das prefeituras municipais.

**Quadro 1.** 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).

No próximo tópico do texto, discutiremos as evidências dos aspectos instrumentais mapeados junto à trajetória do PETI.

## Estratégia analítica

No percurso do surgimento à consolidação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil como principal ação governamental voltada ao combate ao 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. 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.

A pesquisa tem por foco a análise dos atos regulatórios para entender como eles estruturam a ação pública. A trajetória dos atos jurídicos é crucial, já que eles se sucedem no tempo, deixando marcas reveladoras dos movimentos havidos, com documentos dialogando entre si de forma encadeada, inovando, revogando e realizando modificações. Assim, buscamos identificar os usos e racionalidades dos atos normativos como forma de compreender a ação pública. Não se trata de avaliar decisões judiciais ou resultados da implementação, mas sim de mapear os usos dos instrumentos.

No Quadro 2, 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 2.** Dos critérios de seleção de documentos para análise e etapas de análise

1ª etapa	Revisão do repositório de documentos e seleção dos atos normativos compreendidos no recorte da pesquisa
	<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>
2ª etapa	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>Alterações de forma: comparar documentos, ao longo da trajetória, para identificar alterações no tipo de técnica empregada na redação do 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>
3ª etapa	Consolidar/agrupar as alterações de forma e conteúdo identificadas na 2ª etapa
	<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>
4ª etapa	Identificar os objetivos da ação pública a partir dos usos dos recursos jurídicos consolidados na 3ª etapa
	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 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 microinstitucional 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 pelos autores.

## Análise e evidências do teor instrumental do PETI a partir da sua trajetória

De acordo com a estratégia 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 expresso. 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.

### *A técnica das terminologias*

Analisando principalmente a PNAS 2004, a NOB/SUAS, a Resolução 109 do CNAS, a Portaria MDS nº 666/2005 e a NOB/SUAS 2012, confere-se que não apenas foi criada, unificada e difundida uma série de nomenclaturas em âmbito nacional, como também se implementou um organograma aplicável a toda a estrutura do SUAS, o que, inclusive, transcendeu o nível organizacional e alcançou um fluxograma e um conjunto de roteiros padronizados para a prestação dos atendimentos socioassistenciais e para o enquadramento dos destinatários dos programas públicos. Nota-se, ademais, que este processo teve curso de forma incremental, ao longo do tempo, sem uma conexão expressa e literal entre as iniciativas que promoveram esta comentada convergência – sentidos que expressam uma racionalidade de padronização ostensiva, em todos os níveis federativos. No jargão próprio do modelo analítico adotado, observa-se que a padronização surge como um dispositivo concreto que opera a racionalidade de unificação de categorias socioassistenciais, enquadrando-se, por isso mesmo, como “técnica”.

Achado nº 1: a técnica das terminologias incidiu na trajetória do PETI.

### *A técnica da multifuncionalidade dos serviços*

Tendo por alvo a Portaria nº 458, a PNAS 2004 e a Resolução 109 do CNAS, percebemos uma diluição da especificidade dos serviços e benefícios que, inicialmente, vinham enquadrados como vinculados ao PETI. Num compasso também incremental e sem determinação expressa nesse sentido, aquilo que originalmente era reputado como um serviço ou benefício do programa passou a ser incluído numa espécie de “carta de serviços” do SUAS, adquirindo um propósito geral. Assim, foram disponibilizados aos usuários conforme os fluxos de atendimento roteirizados no âmbito do SUAS, de modo que as entregas socioassistenciais ligadas ao pagamento de benefícios às famílias, disponibilização de jornada escolar ampliada, atendimento às crianças etc. passaram a ser tratados como produtos do SUAS (e não “do PETI”). Detecta-se um sentido de diluição do papel de regência dos regulamentos próprios do PETI, com transferência desse *locus* para o SUAS. A multifuncionalidade dos serviços aparece como um dispositivo concreto que opera essa racionalidade, ostentando caráter político relevante, segundo o modelo de base.

Achado nº 2: a técnica da multifuncionalidade dos serviços incidiu na trajetória do PETI.

### *A ferramenta do cofinanciamento e sua contrapartida*

Em uma leitura atenta da LOAS de 1993, da NOB/SUAS 2005 e da Lei nº 12.435/2011, percebemos uma modificação de conteúdo no mecanismo de financiamento das atividades socioassistenciais. Antes calcado em uma mera afirmação do caráter público do financiamento, a prática de custeio das atividades em nível municipal ganhou o papel estratégico de fomento à obtenção das adesões locais às agendas federais. Ou seja: se inicialmente a lógica do custeio se impunha, ao longo do tempo notou-se a conversão para uma estratégica federativa de indução para a

implementação de políticas públicas em entes subnacionais. Na medida em que o cofinanciamento representa uma obrigação específica da União como contraparte à expressa 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.

### *As formas de regulação*

À vista da Lei nº 12.435/2011 e NOB/SUAS 2012 – alterações pontuais na biografia do PETI, mas que representam uma virada expressiva –, detectamos alterações de forma. 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.

As novas formas de regulamentação surgem como dispositivos concretos que operam a racionalidade de elevação do teor normativo dos atos de regência da assistência social, removendo o embaraço à extração de lógicas de hierarquização que conferem operabilidade às espécies tipicamente normativas/jurídicas. Enquadram-se, por isso, como “técnica”, segundo o modelo de base.

São providências que elevam a percepção do PETI como política de Estado e ampliam a interlocução com agentes integrantes do sistema de justiça, por exemplo. Trata-se, ademais, de um conjunto de modificações que vêm à tona justamente depois de se perceber um período de esvaziamento do protagonismo do programa (transferência dos serviços e benefícios para o ambiente mais dilatado do SUAS).

Achado nº 4: a técnica da adoção de formas com maior alcance normativo incidiu na trajetória do PETI.

## *O redesenho do PETI e a organicidade do programa*

De modo semelhante à trajetória da própria assistência social no Brasil (que, ao longo do tempo, veio a constituir-se como sistema), também o PETI emulou esta providência denotada pela constituição de uma espécie de sistematicidade e organicidade. A detecção deste movimento é possível a partir da análise do redesenho (Resolução nº 5 da CIT 2013 e Resolução nº 8 do CNAS 2013), que instituiu 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, o SUAS (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.

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. Esses aspectos 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.

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/intersectorialidade. São elementos que se apresentam 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 intersectoriais, 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”. 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.

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. Nota-se que o PETI assumiu a esta altura um novo *status* na ação pública de enfrentamento ao 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 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 suma, os novos eixos estratégicos aparecem como 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.

### *Mensurações continuadas do PETI no Censo SUAS*

A avaliação persistente no tempo de um mesmo programa, com as mesmas variáveis, representa uma escolha com repercussões que transcendem a mera medição e instauram uma racionalidade própria, incorporando lógicas performativas e gerenciais ao ato de averiguação. Apesar de as dinâmicas de quantificação, no universo das práticas, serem 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 de governmentação. Nesse contexto, 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. 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, ou seja, uma sinalização da importância de um parâmetro (responder SIM ou NÃO a uma medição em particular) 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, eufemizam as emanações de controle federativo expressas em termos de obrigações. Na prática, as medições de indicadores apresentam-se como formas alternativas de regulação.

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, por meio de técnicas e ferramentas ligadas ao Censo SUAS, incidiu na trajetória do PETI, após o redesenho.

## Considerações finais

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.

Ao mesmo tempo 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 da “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 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 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. Ademais, 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 intersetorial 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 de o 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. Nessa 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.

Radica-se no marco teórico a proposição de que, como microinstituições, os instrumentos transmitem uma representação da realidade, uma visão acerca dos elementos em jogo, dos atores aos estoques de recursos e capacidades. Nesse 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 intersectorial das burocracias, assinala, inequivocamente, a natureza de instrumento do programa.

A partir da captura das mudanças no PETI e no SUAS, podemos assim agrupar 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.

Nesse 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. Concluímos, ademais, 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 a serviço da gestão do SUAS, antes de convergir para a busca de novo protagonismo na ação de erradicação do trabalho infantil.

Acreditamos, enfim, que este conjunto de achados detém aptidão para interagir com os estudos de natureza similar que se debruçam sobre a trajetória do PETI. Ainda que este não tenha sido o objeto deste trabalho, confere-se a possibilidade de que a discussão sobre a implementação da

política de erradicação do trabalho infantil nos entes subnacionais seja travada de modo particularmente rico a partir da incorporação da dinâmica de espelhamento SUAS versus PETI como vértice analítico, desfecho com contribuição evidente, ainda a ser extraída em estudos futuros, para o campo dedicado a investigar o processo de difusão das entregas socioassistenciais no Brasil, para além do contexto do trabalho precoce.

**Anderson de Mello Reichow** é Procurador do Ministério Público do Trabalho, Mestre em Sociologia e doutorando em Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.  
✉ andersonreichow@gmail.com

**Marília Patta Ramos** é professora associada no departamento de Sociologia e nos Programas de Pós-Graduação em Sociologia e em Políticas Públicas da UFRGS.  
✉ mariliaramos68@gmail.com

## Referências

1. ARRETCHE, Marta TS. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais*, v. 39, p. 3-40, 1995.
2. BRASIL. *Censo SUAS*, 2014. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-censo/>. Acesso em 10 Março. 2023.
3. CÔRTEZ, Soraya V.; LIMA, Luciana L. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. *Lua Nova*, n. 87, p. 32-62, 2012. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452012000300003>
4. DELPEUCH, Thierry; VIGOUR, Cécile. Ação pública e direito. In: OLIVEIRA, O. P.; HASSENTEUFEL, P. (org.). *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2021. p.174-200.
5. HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.
6. HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. In: OLIVEIRA, O. P.; HASSENTEUFEL, P. (org.) *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2021. p 31-59.
7. HALPERN, Charlotte; LE GALÈS, Patrik. Public policy instrumentation in EU. *Policy Brief - New Gov*, n. 32, 2008. <https://sciencespo.hal.science/hal-01066122>.
8. HASSENTEUFEL, Patrick e OLIVEIRA, Osmany Porto de. Introdução à Sociologia Política da Ação Pública. In: OLIVEIRA, O. P.; HASSENTEUFEL, P. (org.). *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. Brasília: Enap, 2021. p. 15 - 27.
9. KASSIM, Hussein; LE GALÈS, Patric. Exploring governance in a multi-level polity: A policy instruments approach. *West European Politics*, v. 33, n. 1, p. 1-21, jan. 2010.
10. 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*, v. 20, n. 1, 2007. Disponível em: [https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/files/Governance\\_Legales-Lascoumes\\_2007.pdf](https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/files/Governance_Legales-Lascoumes_2007.pdf)
11. LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 18, p. 19-43, 2012. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>
12. LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Sociología de la acción pública*. México, D.F.: El Colegio de México, 2014.

13. 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, 2011. <https://www.cairn-int.info/journal-revue-francaise-de-science-politique-2011-1-page-5.htm>
14. LE GALÈS, Patrick. Policy instruments and governance. In: BEVIR, Mark (Ed.). *The SAGE handbook of governance*. SAGE Publishing, 2010. p. 142-159.
15. LE GALÈS, Patrick. Performance measurement as a policy instrument. *Policy Studies*, v. 37, n. 6, p. 508-520, 2016.
16. MULLER, Pierre. Prefácio. In: OLIVEIRA, O. P.; HASSENTEUFEL, P. (org.). *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2021. p. 13-14.
17. MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002.
18. ROCHA, Carlos V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. *Civitas*, v. 5, n. 1, p. 11-28, 2005. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2005.1.32>

Recebido: 12 abr. 2023.

Aceito: 4 jun. 2024.