

Desenho e redesenho do programa de erradicação do trabalho infantil nas gestões federais brasileiras (1988-2022)

Program for the Eradication of Child Labor design and redesign in the Brazilian federal government (1988-2022)

Edilson Claudino Bicudo¹
Rogerio Schlegel²

Resumo

Este artigo visa a analisar as políticas públicas de combate ao trabalho infantil, em especial o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), lançado em 1996. Diante disso, analisaremos a estruturação do Peti, bem como suas transformações e seu redesenho, propostos e financiados pelo governo federal para que estados e municípios executem ações de combate ao trabalho infantil. Por meio de pesquisa documental em análise por método dedutivo e com base na literatura de *Policy Design* e neoinstitucionalista, observamos que o desenho do Peti, bem como suas alterações e redesenho, constituem um processo de mudanças por camadas em suas duas primeiras décadas de existência (1996-2016), com estratégias de regulação, dispêndios e informação, em sincronia com a organização dos serviços de assistência social, mas com um posterior período de confusão e diminuição de ação. Esse achado é relevante porque mostra a atuação incremental de administrações federais de diferentes orientações políticas e sugere que preservaram as “regras do jogo” decisório, como já observado em outras políticas. Em relação ao desenho dos programas, houve mudanças sensíveis nos elementos de políticas como objetivos e instrumentos. Diante do percurso histórico de implementação do Peti, verificamos uma fragilidade legal das políticas públicas propostas e dificuldades para implementação do redesenho.

Palavras-chave: Desenho de Políticas. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Redesenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Mudança Gradual Institucional.

Abstract

This article aims to analyze public policies aimed to fight child labor in Brazil, in particular the Program for Eradication of Child Labor (Peti), launched in 1996. In view of this, we will analyze the structuring of Peti, as well as its transformation and redesign, proposed and financed by the federal government in order for states and municipalities to carry out actions fighting child labor. Through documentary research and analysis by deductive methods, and based on the Policy Design and neoinstitutionalist literature, we observed that PETI's design, as well as its alterations and redesign, constituted a process of changes by layering in its first two decades of existence (1996-2016), through regulations strategies, expenditure and information, in line with the organization of social assistance services, but with a later period of confusion and diminished action. This finding is relevant because demonstrates that in this period federal administrations with different political orientations acted in an incremental manner, preserving the rules of the decision-making process, as already described for other policies. Regarding program design, we observed sensitive changes in policy elements such as objective and

¹ Psicólogo pela Universidade de Mogi das Cruzes (UMC). Tecnólogo em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Virtual do Estado de São Paulo (Univesp). Mestrando em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: edilsonbicudo1@usp.br.

² Doutor em Ciência Política (USP), professor adjunto da Universidade Federal de São Paulo e credenciado pleno no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo.

instruments. In the historical trajectory of Peti's implementation, we verified a legal fragility of public policies, and difficulties in implementing the program's redesign.

Keywords: Policy Design. Program for the Eradication of Child Labor. Redesign of the Program for Eradication of Child Labor. Gradual Institutional Change.

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas específicas de combate ao trabalho infantil são recentes na história brasileira, tendo sido estruturadas ao longo dos últimos 35 anos em decorrência de um modelo social inclusivo e federalista, estimulado pela Constituição de 1988 (Arretche, 2018), bem como por influências e pressões internacionais (Carvalho, 2004; Custódio; Ramos, 2021). A partir dessa percepção, decidimos, neste estudo, focar o percurso em políticas públicas, tomando como objeto o período pós-1988, porém sem desconsiderar seus antecedentes históricos relevantes. Esse período pós-1988 se caracteriza por ser a mais extensa fase democrática da história do país. Consideramos que os desenhos das políticas públicas aqui estudados são fontes e produtos desse desenvolvimento democrático, assim como compreendem Schneider e Ingram (1997).

Analisamos as transformações institucionais desenvolvidas pelo Estado brasileiro, com foco central na evolução do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Configurado de 1996 a 2013, o programa foi redesenhado a partir de 2014 e está vigente até o momento, agora denominado Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Aepeti). No estudo, são consideradas as transformações políticas, estruturais e conceituais condicionantes da construção desses modelos.

Para nossa análise, recorreremos às ferramentas analíticas da Teoria da Mudança Gradual Institucional e do Policy Design, que permitem analisar o processo de transformação, bem como o conteúdo das políticas em seus diferentes elementos (Mahoney; Thelen, 2010; Lima; Aguiar; Lui, 2021). Nesse sentido buscaremos analisar os objetivos e instrumentos que determinaram a política pública aqui estudada.

Nossa principal conclusão preliminar é que o programa passou por configurações e reconfigurações, em busca de formas de ação que melhor se

adaptassem ao modelo socioassistencial adotado pelo poder executivo em articulação com o poder legislativo e os conselhos de direito. Após a promulgação da Constituição de 1988, num curto tempo de cerca de três décadas e meia, foram implementados diferentes modelos de combate ao trabalho infantil. Delimitamos aqui cinco fases históricas desse processo, que expressaram concepções de governo e sucessivos arranjos estruturais.

O artigo conclui que o desenho e redesenho do programa contra o trabalho infantil constituíram um processo de mudanças por camadas ou *layering* – caracterizado pela mudança das regras de forma incremental e sem ruptura, pela inclusão de novas camadas de legislação (Arretche; Marques; Faria, 2019, p. 11-12). É um achado relevante pelo que mostra de continuidade e de mudança. Por um lado, revela que, nesse programa, partidos com diferentes orientações aceitaram as regras do jogo na tentativa de converter suas agendas em políticas públicas, a exemplo do verificado em outras áreas sociais (Arretche; Marques; Faria, 2019). Por outro lado, alterações sensíveis nos instrumentos, beneficiários e resultados propostos apontam para mudanças graduais, mas significativas, inclusive com um mesmo partido à frente da gestão federal. O cenário muda nos anos recentes, a partir de 2016, quando confusão e desfinanciamento dominaram essa política – numa fase que, por ser muito recente, é abordada de forma exploratória neste estudo.

2. HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE A INFÂNCIA E O TRABALHO INFANTIL NO BRASIL

Vista em perspectiva, a política nacional para o trabalho infantil teve um marco decisivo na Constituição de 1988. Desde os tempos coloniais, em que o trabalho de crianças e adolescentes era tolerado, passando pela fixação de idades mínimas para o trabalho na Constituição de 1934, foi apenas no final dos anos 1980 que a perspectiva dos direitos de crianças e adolescentes foi adotada como política pública, com impactos na forma como suas atividades produtivas deveriam ser encaradas.

2.1. Do período colonial à Constituição de 1988

No território hoje correspondente ao Brasil, nos períodos da colonização portuguesa (1500-1822) e do império independente (1822-1889), a inserção das

crianças e adolescentes como mão-de-obra era parte de um projeto econômico de exploração e comércio (Custódio; Veronese, 2007).

As concepções sobre a infância foram remodeladas após a Proclamação da República (1890), quando, a partir de princípios positivistas, a infância passou a ser problematizada e entendida como foco de ação do Estado. A primeira legislação trabalhista específica para pessoas com menos de 18 anos é apresentada no Código de Menores de 1927, que introduz punições e políticas segregadoras a jovens identificados como “desprotegidos” (Custódio; Veronese, 2007).

Após a Revolução de 1930, um novo panorama industrial se apresentou no país. Em 1934 pela primeira vez foi prevista constitucionalmente a proteção contra a exploração do trabalho infanto-juvenil, trazendo a alínea “d” do artigo 121 da Constituição a “proibição do trabalho aos menores de quatorze anos, trabalho noturno a menores de dezesseis, e em indústrias insalubres a menores de dezoito anos” (Brasil, 1934).

No arcabouço das políticas centralizadoras adotadas por Getúlio Vargas no Estado Novo, foi criado, em 1941, o Serviço de Atendimento ao Menor, que visava à “orientação e sistematização dos serviços assistenciais realizados nos patronatos agrícolas e dos institutos públicos” (Melim, 2012, p. 170). Esse foi um primeiro esforço nacional de regulação e financiamento público dessas instituições de caráter privado e/ou assistencial às quais eram destinados os jovens identificados como passíveis de “proteção ou correção”.

Após o fim do Estado Novo, no período democrático de 1946 a 1964, manteve-se em 14 anos a idade mínima para o trabalho. Apesar dos mecanismos democráticos implantados no período, observou-se a manutenção da política asilar e assistencial característica do Estado Novo.

No período da ditadura Militar (1964-1985), a política de menores de idade foi implantada pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) e as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (Febens), que, de forma geral, realizavam uma política de encarceramento e indistinção quanto aos problemas sociais aos quais a infância estava exposta. Na política da Funabem, assim como em governos anteriores:

[...] crianças e a adolescentes costumavam ser classificados em dois grandes grupos: os 'infratores' recolhidos na rua pela polícia e julgados pela Justiça, permanecendo sob custódia destas instituições; os 'abandonados', cujos pais não tinham condições de criá-los, ou órfãos sem pais adotivos (Menicucci; Gomes, 2018, p. 80).

Nesse período, um novo Código de Menores foi promulgado, com o Artigo 74 determinando que “descumprir as normas de proteção ao menor no trabalho” era uma infração, com pena pecuniária; entretanto, o Artigo 83 estabelecia que a proteção ao trabalho de menores de idade seria descrita por legislação especial (Brasil, 1979).

Após o regime militar e a redemocratização do país, a Constituição promulgada em 1988 de forma geral introduziu uma perspectiva inclusiva e descentralizada. A Constituição consolidou em seu artigo 277 o compromisso com a infância e a adolescência, prevendo proteção e direitos como prioridades absolutas (Brasil, 1988). Decorrente do artigo 277 da Constituição, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), criado dois anos depois da promulgação da Carta Magna, apresentou uma legislação protetiva para crianças e adolescentes (Brasil, 1990).

3. OS PROGRAMAS DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

Para a análise proposta aqui, cinco períodos históricos foram definidos, com base em mudanças históricas e institucionais que instituíram mudanças estruturais no desenho das políticas públicas propostas: Fase 1 (Bases Legais), de 1988 a 1995; Fase 2 (Lançamento do Peti), de 1996 a 2003; Fase 3 (Inserção no Sistema Único de Assistência Social – Suas), de 2004 a 2010; Fase 4 (Redesenho), de 2011 a 2015 e Fase 5 (Confusão e Desfinanciamento), de 2016 a 2022.

3.1. Fase 1: Bases Legais da valorização da política de Infância e suas especificidades (1988 a 1995)

Apesar de a proibição do trabalho de crianças e adolescentes estar descrita desde a Constituição Federal de 1934 e ser um fenômeno observado no cotidiano brasileiro, a estruturação de política pública específica de combate a esse fenômeno foi, em larga medida, decorrente de pressões e tratados internacionais. Exemplo disso foram os primeiros financiamentos para o combate

ao trabalho de crianças e adolescentes no país, realizados com suporte de fundos internacionais (Carvalho, 2004; Custódio; Ramos, 2021). Essas iniciativas foram reforçadas pelos princípios da Constituição de 1988, consolidados pelo ECA, que expressaram um novo “processo de inclusão social” (Arretche, 2018).

No início dos anos 1990, ações pontuais de combate ao trabalho infantil foram realizadas no Brasil, com apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), sendo implementadas a partir do Fórum Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (FNPeti). Essas ações foram estimuladas por um processo de pressão política aliada à comoção nacional e internacional desencadeada por graves denúncias de trabalho infantil, majoritariamente em ambientes rurais das regiões Centro-Oeste e Nordeste brasileiras (Azevedo, 2003; FNPETI, 2023).

Em 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) previu em seus artigos 2º e 22º a possibilidade da criação de benefícios eventuais destinados a crianças e adolescentes classificados como “carentes”, porém sem estabelecer programas e ações para esse público.

3.2. Fase 2: Lançamento do Peti (1996 a 2003)

A partir de articulações com organizações da sociedade civil, como o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, uma política governamental estruturada vem a surgir em 1996 sob a nomenclatura de Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Diante da percepção da correlação direta entre pobreza e trabalho infantil, o Peti introduziu a transferência direta de renda às famílias em situação de pobreza com crianças em situação de trabalho (Carvalho, 2004). Essa e outras iniciativas tomadas ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002) conformariam o que seu partido, o PSDB, chamaria de rede de proteção social. No período de 1996 a 1999, o programa se estruturou com ações pontuais visando a combater o trabalho infantil em ambiente rural, com ações em municípios nos estados de Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Bahia, Amazonas, Goiás, Sergipe, Rondônia e Rio de Janeiro (Rua, 2007).

No ano de 1998, a emenda constitucional nº 20 mudou o texto constitucional original, introduzindo a proibição do trabalho para menores de 16 anos, exceto na condição de aprendiz a partir dos 14 anos de idade. Essa mudança foi realizada a partir da assimilação de textos da Convenção da Organização Internacional do Trabalho.

No ano 2000, foi editada uma portaria pelo Ministério da Previdência e Assistência Social estabelecendo as diretrizes e normas do Peti. Foram definidos os critérios de seleção e elegibilidade dos municípios a serem financiados, e o programa ficou destinado “às famílias com renda per capita de até meio salário-mínimo, com crianças e adolescentes de 7 a 14 anos trabalhando em atividades consideradas perigosas, insalubres, penosa ou degradantes” (Brasil, 2000). As famílias beneficiadas receberam uma bolsa denominada “criança cidadã”, destinada à permanência nos estudos, além de inserção em atividade de “Jornada Ampliada”, buscando-se assim aumentar a permanência em unidades escolares ou de apoio (Brasil, 2000). Publicada no mesmo dia em que um decreto legislativo (3.597), assinado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, ratificava a convenção e recomendação da OIT, essa portaria instituiu o cofinanciamento dos municípios para combate ao trabalho Infantil urbano e rural, com diferentes valores-limite para esses dois contextos (Tabela 1).

Tabela 1: Valores previstos pelo Peti – 2000/2001

Valores e Zonas	Valor mensal da Bolsa Criança	Valor mensal da Jornada Ampliada
<u>Zonas Rurais</u>	R\$ 25,00 (ou 0,151 SM ³) por criança ou adolescente	R\$ 25,00 (ou 0,151 SM) por criança ou adolescente
	<u>Valor Mínimo:</u> R\$ 25,00 (ou 0,151 SM) por criança ou adolescente	R\$ 10,00 (ou 0,060 SM) por criança ou adolescente

³ A comparação com o valor do salário-mínimo (SM) é de responsabilidade dos autores, não estava prevista nas regras do programa e leva em conta o valor médio para os anos 2000 e 2001 – respectivamente R\$ 151,00 e R\$ 180,00.

<u>Zonas urbanas*</u>	<u>Valor Máximo:</u> 40,00 (ou 0,242 SM) por criança ou adolescente	
-----------------------	--	--

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Portaria SEAS/MPAS nº 2917/00 e nº 458/01 (Brasil, 2000).

*Capitais e regiões metropolitanas a partir de 250.000 habitantes.

Portanto, além de padronizar e nacionalizar o programa, a portaria estabeleceu a sua ampliação para as áreas urbanas e metropolitanas, o que representou novos desafios. Nesse âmbito de ação, foram importantes pontos de apoio ao programa os Serviços de Abordagem Social, que consistiam em equipes voltadas à identificação, sensibilização e suporte socioassistencial. Em sua análise do programa, Carvalho (2004) apontou como pontos negativos do Peti, entre outros, a irregularidade de repasses dos recursos e bolsas, a falta de fiscalização e a interferência política. Entre os pontos positivos, indicou a redução da desnutrição e da evasão da rede de ensino, assim como a melhoria de desempenho escolar.

3.3. Fase 3: Inserção no Suas (2004 a 2010)

No primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), as políticas de assistência social passaram por mudanças ou aprimoramentos, inclusive nos órgãos da administração pública e na forma de coordenação dos programas e mecanismos de controle. Nesse panorama o Peti foi inserido no Programa Bolsa Família, passando assim as situações de trabalho infantil a ser apenas um dos fatores para a inserção das famílias identificadas na transferência de renda. Além dessa característica de avaliação familiar, as atividades socioeducativas exclusivas para crianças e adolescentes do Peti foram adicionadas às demais atividades programadas para públicos diversos, mantendo-se apenas a separação por faixas etárias. Essas mudanças estruturais inseriram o programa em mecanismos regulatórios mais rígidos que geraram resultados positivos, como a transparência no registro dos dados. Porém, houve resultados negativos, como a subnotificação de casos devido a imperfeições do sistema do Cadastro Único implementado para a demanda específica do trabalho infantil (Rua, 2007).

Nesse período, novos e antigos serviços de assistência social foram regulamentados e normatizados. Assim, em 2004 foi publicada a Política Nacional de Assistência Social, que regulou de forma descritiva as divisões e competências dos programas e serviços de Assistência Social, bem como suas formas de financiamento (Brasil, 2004). Essa norma organizou o atendimento e apoio às famílias por níveis de complexidade, de tal forma que as situações de trabalho de crianças e adolescentes fossem classificadas como violações dos direitos estipulados na Proteção Social Especial (PSE). A PSE, por sua vez, está dividida entre média e alta complexidade, estando o trabalho infantil vinculado à média complexidade, devido ao fato de que, em grande parte dessas situações, os vínculos familiares não estão rompidos, apenas fragilizados. Uma portaria ministerial em 2005 regulamentou os pisos de financiamento dos programas da PSE componentes do sistema integrado, incluindo o Peti entre os programas com regras definidas de atuação (Brasil, 2005).

A informatização dos dados do governo nesse período também contribuiu para o controle do programa. Por meio do modelo de atendimento direto às famílias, tornou-se possível avaliar a efetividade das ações, com o monitoramento da frequência de crianças e adolescentes nas atividades de contraturno escolar e nos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos. No ano de 2007, já no segundo governo Lula (2007-2010), o sistema manual passou a ser informatizado, tendo recebido o nome de Sistema de Controle e Acompanhamento da Frequência no Serviço Socioeducativo do Peti (Sispeti), passando a integrar o registro de informações dos mais de 3.400 municípios então atendidos. No ano de 2008, uma portaria ministerial definiu o preenchimento do Sispeti como condicionalidade para o cofinanciamento federal (Brasil, 2008).

3.4. Fase 4: Redesenho (2011 a 2015)

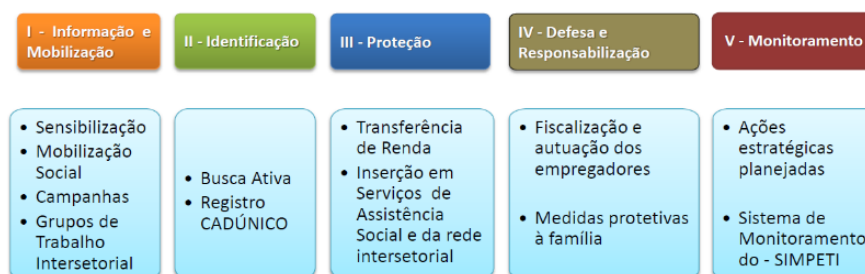
No primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014), o programa passou por grande transformação. Em 2011, a publicação da Lei nº 12.435 alterou a Loas, Lei nº 8.742/1993, transformando o Peti num programa permanente e intersetorial. Essa alteração permitiu a construção de um novo modelo de política pública que seria implantado três anos depois. A nova lei mudou a organização

dos serviços de assistência e instituiu um novo serviço denominado Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), ao qual o Peti foi vinculado.

Em 2013, a Resolução 8/2013, do Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas), lançou nova estratégia de combate ao trabalho infantil, intitulada Ações Estratégicas do Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil (Aepeti) (Brasil, 2014a). Nesse novo modelo, o programa continuou atrelado ao Programa Bolsa Família, porém o combate à pobreza deixou de ser o objetivo exclusivo das políticas voltadas à erradicação do trabalho infantil, passando também as ações de mobilização popular e integração da rede de proteção a serem prioridades.

Nesse redesenho do programa de erradicação do trabalho infantil, mudou-se o enfoque de ação, prevendo-se o repasse de recursos para a elaboração de ações de forma “autônoma”. Foram criados cinco eixos de ação (cada qual com mobilizações e ações diversas previstas para os municípios), a saber:

Figura 1: Eixos de ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil



Fonte: Brasil (2017, p.11).

A partir do redesenho do Programa em 2014, o Sispeti foi substituído pelo Sistema de Monitoramento do Peti (Simpeti), equipado de um meio eletrônico de preenchimento de ações que integravam os eixos do programa. Assim, as ações diretas com crianças e adolescentes passaram a não serem mais consideradas para os objetivos gerenciais das AEPETI a partir do último ano do primeiro mandato da presidenta Dilma.

Desde então, o sistema eletrônico do Simpeti prevê o registro das ações preconizadas pelo programa, direcionando recursos para as Ações Estratégicas,

com escolhas a serem feitas pelo município, porém dentro de um horizonte delimitado de ações definidas pelo governo federal (Brasil, 2018).

Com o reordenamento dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (Brasil, 2013b) e um modelo independente de Abordagem Social de Crianças e Adolescentes (Brasil, 2013a), as ações a serem realizadas diretamente com crianças e adolescentes em situação de violação de direitos foram transferidas para outras áreas e programas de Assistência Social. O programa passou, assim, a ser focado no gerenciamento de ações amplas e na articulação intersetorial e social.

Com esse redesenho, os diversos campos da ação pública e privada, tais como saúde, educação, cultura, esporte e o sistema de justiça, deveriam deixar de ser expectadores passivos e tornar-se participantes na política de assistência social, colaborando na elaboração de estratégias de enfrentamento em âmbito municipal. Nessa nova perspectiva, o financiamento federal das Aepeti promovia a descentralização e especialização das políticas públicas, com destinação de recursos do programa às cidades que tivessem maior incidência de trabalho infantil e aceitassem o cofinanciamento federal (Brasil, 2014a).

Com base no aumento ou redução dos casos de trabalho infantil (considerando-se dados dos Censos de 2000 e 2010), foram escolhidos 1.032 municípios com maiores índices de trabalho infantil, aos quais foi oferecida a participação no programa, por meio de Termo de Aceite. Essa oferta foi aceita por 957 cidades, mais o Distrito Federal, para um cofinanciamento. Segundo o Caderno de Perguntas e Respostas lançado em 2014 pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), os municípios eleitos abrangiam, em conjunto, 78,64% da incidência de trabalho infantil no Brasil.

O cálculo para a definição do montante de transferência de recursos aos estados teve por base o número de municípios elegíveis ao cofinanciamento. Os municípios eleitos e incluídos no programa receberam valor mensal de acordo com o número de moradores, de acordo com o Censo de 2010, como ilustrado na Tabela 2.

Tabela 2: Referências para o Cofinanciamento Federal

Porte	População (habitantes)	Valor Mensal (R\$)
Pequeno I	Até 20.000	3.600 (ou 3,77 SM)
Pequeno II	de 20.001 e 50.000	4.200 (ou 4,40 SM)
Médio	de 50.001 e 100.000	6.000 (ou 6,29 SM)
Grande	de 100.001 e 900.000	8.300 (ou 8,70 SM)
Metrópole	Mais de 900.000	17.000 (ou 17,82 SM)

Fonte: Brasil (2014b, p. 20)

Como parte da estratégia de ação, os estados da federação também tinham acesso a cofinanciamento automático para a execução de tarefas de articulação e monitoramento. Havia duas faixas de financiamento: R\$ 1.000 por município, para os estados que possuíam até 20 municípios no programa; e R\$ 500 por município, para os estados com 21 municípios ou mais.

3.5. Fase 5: Confusão e Desfinanciamento (2016 a 2022)

Embora o foco de nossa análise seja o período de governos tucanos (1995-2002) e petistas (2003-2016), fazemos a seguir rápido apanhado do que se seguiu nessa política. Em 2016, com a ruptura institucional gerada pelo impeachment presidencial, um novo período político se configurou, trazendo mudanças nas políticas sociais. Desde então, visualizamos um novo rumo nos programas ligados ao Suas, representado, inicialmente, por cortes em políticas sociais e, posteriormente, por novas medidas de transferência de renda como os programas Auxílio Emergencial (2020-2021) e Auxílio Brasil (2021-2022). Essas medidas retiraram proteções sociais ao não exigirem condicionalidades de escolarização e acompanhamento médico às famílias, antes princípios primordiais das políticas sociais propostas pelos programas Peti e seu redesenho.

A política pública das Aepeti, inicialmente prevista para três anos, foi renovada em 2016 e 2018, e ainda se encontra em vigor. Uma portaria ministerial de 2016 deu mais flexibilidade ao uso dos recursos (Brasil, 2016). Essa flexibilização pode ter atendido ao ímpeto de uso de recursos em áreas

anteriormente não previstas, assim como pode ter sido uma resposta ao grande valor represado e não empregado por gestões municipais e estaduais, conforme apontado por Bichir e Gutierrez (2019).

Por fim, após o golpe parlamentar de 2016, um período de alterações e indefinições foi inaugurado. No governo Temer uma portaria foi publicada, flexibilizando a utilização dos recursos das Aepeti e permitindo novas formas de recursos (Brasil, 2016). A partir de 2017, assim como nos anos seguintes, o valor autorizado passou por corte brusco. No governo Bolsonaro, o valor dos recursos provisionados continuou a sofrer com a onda de cortes progressivos, passando o valor executado a ser igual a zero nos anos de 2020, 2021 e 2022. Esse fato evidencia descompasso com a trajetória traçada nos programas integrantes do Suas.

Além do corte orçamentário no governo Bolsonaro, houve a desestruturação ou extinção de comitês e conselhos que garantiam a participação da sociedade civil na construção e fiscalização dessas políticas públicas. De forma geral, a partir de 2016 verificamos que há confusão entre os programas Peti e Aepeti. Isso se evidencia com a edição da Portaria 318 (Brasil, 2016) que expõe uma concepção das Aepeti como parte integrante do Peti e não mais como seu possível programa substituto.

4. ANÁLISE DE CONTINUIDADES E MUDANÇAS NO PETI

No percurso pós-1988 das legislações protetivas da infância e dos programas de ação correspondentes, houve uma evolução protetiva gradual, mas que não representou apenas continuidades. Uma visão global dos últimos 35 anos nos permite identificar cinco fases com período médio de 7 anos de duração. Ao analisar os mecanismos de mudanças, a literatura de Policy Design e mudança institucional descreve cinco elementos similares, identificando cinco processos de mudança de desenho: por camadas, por deriva, por conversão, por substituição e por exaustão (Mahoney; Thelen, 2010; Howlett; Mukherjee, 2018; Van Geet et al., 2019). Na literatura de Desenho, também são descritos os processos de mudança de políticas públicas, os quais podem envolver quatro aspectos: objetivos, instrumentos, beneficiários e resultados (Lima; Aguiar; Lui, 2021; Santos; Lima; Aguiar, 2022). Neste estudo, concentramo-nos nos dois

primeiros fatores, rastreados a partir da análise da regulação do programa. Considerando essas classificações e aplicando-as ao presente estudo, verificamos nas Fases de 1 a 4 um processo de mudanças por camadas executadas por meio de transformações sensíveis no desenho dos programas elaborados. Na Fase 1 (1988 a 1995), legislações protetivas criaram uma base de garantia de direitos e prioridade para crianças e adolescentes na política nacional. Na Fase 2 (1996 a 2003), deu-se a construção de programa específico para o combate ao trabalho infantil (Peti), normatizado por portarias ministeriais que definiram regras válidas para todo o território nacional com oferta de bolsa para as famílias (beneficiárias) identificadas.

Dessa forma, o Peti e suas ferramentas de ação apresentaram-se como instrumentos relevantes de políticas públicas. Na Fase 3 (2004 a 2010), as novas configurações políticas de assistência social garantiram maior espaço para o programa construído no governo anterior, por meio de uma mudança sensível no instrumento (Peti), com a fusão do programa com o Bolsa Família, bem como a inserção de novas ferramentas assistenciais. Na Fase 4 (2011 a 2015), verificamos a manutenção do objetivo de combate ao trabalho infantil, porém com mudanças estruturais trazidas pelo redesenho do programa, denominado Ações Estratégicas (Aepeti), que alterou as formas de planejamento, implementação e monitoramento do combate ao trabalho infantil. Quanto aos beneficiários, também houve mudanças, pois o financiamento proposto pelas Aepeti está voltado à articulação intersetorial e ações de impacto coletivo, com a supressão de ações apenas focalizadas em cada família. Os resultados esperados também mudaram, já que, além de combater as situações de trabalho junto a cada família, as ações estratégicas do Peti têm o objetivo de alcançar todo o sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes e a sociedade civil. Apesar do refinamento proposto, as mudanças implementadas na Fase 4 podem ter gerado uma dificuldade de compreensão de metas junto aos implementadores do programa e os “burocratas de nível de rua”, segundo o termo utilizado por Lipsky (2019).

Diante disso, inferimos que as quatro primeiras fases históricas descritas acima representam mudanças por camadas, com aumento de atenção sobre o tema na política institucional brasileira e construção de instrumentos de políticas

públicas. De acordo com a literatura do tema, verificamos que esse período caracteriza o desenvolvimento das políticas de combate ao trabalho infantil pós-1988, em concomitância com o desenvolvimento dos pilares do Sistema Único de Assistência Social, conforme apontam Bichir e Gutierrez (2019) e Santos (2022).

Porém, na Fase 5 (2016 a 2022), identificamos confusão e desfinanciamento nas políticas anteriormente estruturadas, em razão da mistura dos programas Peti e Aepeti, além do desmonte da estrutura do Suas montada nas fases anteriores. Isso se evidencia com a edição da Portaria 318 (Brasil, 2016), que expõe uma concepção das Aepeti como parte integrante do PETI e não mais como seu possível programa substituto. Além disso, observamos a destinação dos recursos (não utilizados) para uma rubrica financeira com a denominação Peti nos anos de 2021 e 2022 (Oliveira; Viana, 2022). Apresentamos no Quadro 1, uma sistematização das fases descritas.

Quadro 1: Evolução das Políticas Públicas de Combate ao Trabalho Infantil após 1988

Períodos	Fase 1 (Bases Legais) 1988 – 1995	Fase 2 (Lançamento do PETI) 1996-2003	Fase 3 (Inserção no SUAS) 2004-2010	Fase 4 (Redesenho) 2011-2015	Fase 5 (Confusão e Desfinanciamento) 2016-2022
Característica preponderante	Valorização da Infância	Construção de Programa específico	Modificação do modelo Assistência	Redesenho	Confusão e Retrocesso
Gerenciamento	Implantação de legislação Protetiva	Implantação do PETI	Fusão do PETI com o PBF	Redesenho do Programa/Criação das Ações Estratégicas (AEPETI)	Mistura entre os programas PETI e AEPETI
Financiamento	Ausência de programa específico	Cofinanciamento espontâneo e por escolha	Cofinanciamento regrado e por aceite	Cofinanciamento regrado e por aceite	Diminuição gradual nos repasses
Modelo de Atendimento	Ausente	Modelo de contraturno escolar centralizado-segregador	Modelo de contraturno escolar centralizado-segregador, até 2011	Modelo de contraturno escolar em atendimento descentralizado.	Desvinculação de programas e desvinculação do atendimento à transferência de renda, pós 2020
Responsabilidade de política pública	Ausente	Setorial (Assistência Social)	Multissetorial (Assistência Social, Saúde e Educação)	Intersetorial, (Assistência Social, Saúde e Educação, e outros)	Indefinida
Monitoramento	Ausente	Lista de presença	SISPETI – 2010 (eletrônico) Controle de frequência de Crianças e adolescentes	SIMPETI – 2016 (eletrônico) Controle de Ações Estratégicas realizadas	SIMPETI – 2016 (eletrônico) Controle de Ações Estratégicas realizadas

Fonte: Elaboração própria.

Autores do campo de políticas públicas têm sintetizado as diversas interpretações e significados do termo “instrumento de políticas públicas”, caracterizando-o como “a forma do Estado fazer algo”. Esses autores identificam quatro tipos de instrumentos que os governos e governantes podem utilizar como

estratégia de indução de comportamentos e aplicação de políticas públicas descritas, a saber: regulação; dispêndios, taxaço e informação (Capano; Pritoni; Vicentini, 2020; Acciai; Capano, 2021). A partir desses referenciais interpretamos que na Fase 1 os mecanismos de regulação foram definidos, introduzindo bases legais, e aprimorando as proibiçoões ao trabalho infantil e a garantia de direitos às crianças e adolescentes.

Esses mecanismos puderam ser implementados na Fase 2, com o lançamento do programa Peti, que institui uma política de dispêndio com a transferência de renda para famílias que retirassem seus filhos da condição de trabalho, além da implantação de atividades de contraturno escolar. Na Fase 3, houve manutenção da política de dispêndio, integrada a outras ações assistenciais. Posteriormente, na Fase 4, o redesenho do programa propôs um novo modelo de ação que integrou as antigas ações com a estratégia de informação. Aprimorados, os eixos estratégicos do programa Aepeti reforçaram as campanhas voltadas à população, além de avançar com o monitoramento e a construção de ações intersetoriais a serem planejadas pelos entes subnacionais. Por fim, na Fase 5, houve a alteração da trajetória até então traçada com sensíveis alterações refletidas em normativas governamentais e a não utilização de recursos provisionados.

4.1. Análise dos marcos normativos do Peti e seu redesenho

A partir da análise dos marcos normativos publicados para o combate ao trabalho infantil, podemos delinear a trajetória da elaboração da política pública. No Quadro 2, são sintetizados os marcos normativos e legais dessa área.

Quadro 2: Marcos normativos do combate ao trabalho infantil

FASE	ANO	TIPO DE DOCUMENTO
Fase 1 Bases Legais (1988-1995)	1988	Constituição de 1988
	1990	Lei nº 8.069 dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)
	1993	Lei nº 8.742 Lei Orgânica de Assistência Social (Loas)
Fase 2	1996	Lançamento do Programa Peti e a assinatura de Termo de Compromisso para Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao adolescente no trabalho

Lançamento do Peti (1996-2003)	1998	Emenda Constitucional nº 20 (alteração do inciso XXIII do artigo 7º com proibição de trabalho a menores de 16 anos)
	1999	Decreto Legislativo nº 179 aprova os textos da Convenção n. 138 e da Recomendação 146 da OIT
	2000	Decreto nº 3.597 promulga a Convenção 182 e a Recomendação 190 da OIT
	2000	Portaria Seas/Mpas nº 2917 estabelece as diretrizes e normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)
	2001	Portaria Seas/Mpas nº 458 (Peti) altera diretrizes e normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)
	2002	Decreto Presidencial nº 4134/2002 promulga a Convenção 138 e a Recomendação 146 da OIT
	2002	Portaria 365/2002 MTE institui no âmbito do trabalho e do emprego a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti)
Fase 3 Inserção no Suas (2004-2010)	2004	Resolução Cnas nº 145 aprova a Política Nacional de Assistência Social
	2005	Portaria MDS nº 440 estabelece Pisos para Programas (PSE)
	2005	Portaria MDS nº 666 integra ao PBF
	2007	Lei nº 11.542 institui o Dia Nacional de Combate ao Trabalho Infantil
	2008	Decreto Presidencial nº 6.481 regulamenta artigos da Convenção 182 da OIT com Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil
	2008	Portaria MDS nº 431 dispõe sobre a expansão e alteração do cofinanciamento federal dos serviços de Proteção Social Especial no âmbito do Suas
	2010	Portaria MDS nº 730 altera a portaria 431 e dá outras providências
Fase 4 Redesenho (2011-2015)	2011	Lei nº 12.435 cria a Lei do Suas com instituição do Peti por meio do artigo 24 C. Inserido na Loas (8742/1993)
	2013	Resolução Cnas nº 01 dispõe sobre o reordenamento do serviço de convivência e fortalecimento de vínculo com público do Peti como um dos prioritários
	2013	Resolução Snas/CIT nº 1 dispõe sobre as ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)
	2013	Resolução Cnas nº 8 dispõe sobre as ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)
	2014	Resolução Cnas nº 10 altera a Resolução nº 8 e estabelece critérios para o cofinanciamento 2014

	2014	Portaria MDS nº 63 dispõe sobre o cofinanciamento federal das ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
Fase 5 Confusão e Desfinanciamento (2016 – 2022)	2016	Portaria MDSA nº 318 estabelece normas gerais para o funcionamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)
	2020	Decreto Presidencial nº 10.574 dispõe sobre o Conselho Nacional do Trabalho (altera a composição da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil).

Fonte: Elaboração própria.

Podemos observar que, apesar de o tema estar inserido na agenda governamental, há fragilidade legal e marginalidade normativa dos programas no percurso analisado. Por exemplo, o Peti, constituído em 1996, foi normatizado apenas a partir do ano 2000, com regulações formadas majoritariamente por portarias e decretos, tendo sua primeira previsão legal apenas no ano de 2011. No caso das Aepeti, estão alicerçadas na política de assistência social, sem muitos instrumentos para efetivação das desejadas parcerias a não ser por meio do poder de convencimento e articulação (Vasconcelos, 2018).

A partir de 2013, resoluções do Conselho de Gestores Tripartites e do Conselho Nacional de Assistência Social propuseram o redesenho do Peti, fato que expressa participação da sociedade civil na tomada de decisão. Porém, as alterações propostas no modelo de atuação foram misturadas e fragilizadas após alterações nas concepções de governo, que, a partir de 2016, provocaram o desfinanciamento e minaram a legitimidade das ações. Embora o gradualismo também marque esta quinta fase de nossa periodização, há sinais de uma inflexão na política observada. As primeiras quatro fases têm características complementares, com a complexificação das formas de atuar no combate ao trabalho infantil – incluindo atores da sociedade em um esforço inicialmente estatal, por exemplo. A Fase 5 traz indícios de desmonte de políticas, como definido por Gomide, Silva e Leopoldi (2023, p. 13): “redução, diminuição ou remoção de objetivos, instrumentos ou das capacidades administrativas existentes para [...] implementação” de determinada política.

5. CONCLUSÃO

Na história do país, apesar de a proibição do trabalho infantil estar vigente desde o início do século XX, foi apenas nas últimas décadas do século XX e início do

atual século XXI que ações e programas foram estruturados pelo governo federal. A partir da redemocratização do país e da promulgação da Constituição vigente, as ações de proteção a crianças e adolescentes se especializaram, com o objetivo de configurar medidas práticas e assertivas, com foco nas famílias atendidas por benefícios assistenciais. Isso reflete a interpretação de Menicucci e Gomes (2018, p. 62), que propõem que, com a Constituição de 1988,

[...] pode-se dizer que o Brasil transitou para um sistema mais universalista e redistributivo, alicerçado na noção de direitos que vão sendo ampliados e redesenhados no processo de implementação das políticas sociais definidas constitucionalmente.

O Peti, originalmente estruturado de 1996 a 2005, expressou política específica para as realidades do território nacional. Um novo período pode ser identificado de 2005 a 2013, com transformações substanciais que culminaram no redesenho do programa. Essa reestruturação das ações estratégicas continuou no período de 2014 a 2016, com mudanças de conceituações, formas de ação e foco de atuação com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil. Dominaram esse período mudanças graduais e incrementais, apesar de administrações federais ligadas a diferentes forças e projetos políticos terem se sucedido: PSDB até 2002 e PT entre 2003 e 2016.

Nosso achado está em linha com trabalhos anteriores (Peres; Santos, 2019; Barbosa, 2019) indicando que essas forças políticas buscaram converter suas agendas programáticas em políticas públicas e nesse processo aceitaram as regras do jogo decisório que estavam estabelecidas (Arretche; Marques; Faria, 2019, p. 457). Assim, elas não tentaram eliminar arenas de veto a seus projetos ou suprimir a capacidade de vocalização de opositores a seus objetivos. Além das alterações incrementais por camadas, outros dois tipos de estratégia de mudança já foram mapeados no período de 1995 a 2016: emulação do formato de sistemas (a exemplo do SUS) e visibilidade institucional. A análise preliminar do combate ao trabalho infantil evidencia que também nessa área predominou a mudança por camadas.

O que veio depois ainda merece investigação mais aprofundada, mas há evidências de que se pautou por modo diferente. Peres e Santos (2019, p. 126) indicaram que na questão orçamentária os governos que sucederam a gestão Dilma estabeleceram novo regime fiscal centrado na diminuição do tamanho do

Estado e na redução do escopo de suas políticas, representando mudança substantiva.

Para além das conclusões analíticas, há a questão sobre a efetividade dessas políticas, ainda que isso não seja o foco central deste trabalho. Segundo dados do IBGE, no período de 1995 a 2019, houve diminuição do número absoluto de casos de trabalho infantil em todas as faixas etárias estudadas (IBGE, 2022). Esses resultados podem demonstrar efeitos positivos provocados pelos programas Peti e Aepeti. Porém, esses resultados também podem estar relacionados a mudanças sociais e transformações socioeconômicas no país. Estudos apontam resultados positivos advindos dos programas apresentados, porém relatam a necessidade de políticas sociais e amplas agindo na redução de desigualdade social (Carvalho, 2004; Custódio; Veronese, 2007; Melin, 2012).

No período estudado neste artigo, o governo federal, em seu papel de indutor da política nacional, propôs diferentes formatos de ação para o programa, que, por sua vez, incorporou diferentes concepções de governo para a implementação das políticas propostas e acolheu diferentes instrumentos de controle e monitoramento. Pode-se dizer que, por meio dos conteúdos e práticas propostas, foram atingidos resultados positivos. Contudo, a partir de 2016 houve uma confusão entre os programas Peti e Aepeti.

Nesse panorama, visualizamos os atuais desafios políticos e teóricos para definição das políticas públicas de combate ao trabalho infantil, para reimplantação de ações propostas diante dos compromissos nacionais firmados, e para a compreensão da realidade de crianças e adolescentes que vivenciam essa situação de violação de direitos. Porém, mais análises são necessárias para apreciar os resultados encontrados, os métodos de coleta de dados e os impactos de transformações sociais qualitativas na realidade brasileira. A retomada atual do campo do estudo sobre desenho de políticas públicas pode ser ferramenta útil para essa apreciação, bem como para reavaliar o conteúdo das políticas aqui analisadas (Howlett; Lejano, 2012).

Podemos afirmar que existe uma correlação entre o percurso do Peti e a evolução da política de assistência social no país. Nessa linha, Santos (2022) descreve o período entre 1988 e 2003 como de antecedentes da política de assistência social, e o período entre 2003 e 2011 como de consolidação do Suas.

A autora também identifica o período entre 2009 e 2022 como um momento de construção de políticas intersetoriais, com a incorporação de serviços concorrentes, além de resistência a retrocessos. Essa análise mostra correspondência com os períodos descritos neste trabalho e demonstra que o programa Peti se irmana à lógica evolutiva do Suas, fenômeno que também foi válido no seu redesenho e nas indefinições posteriores. Esse cenário revela os atuais desafios que se apresentam ao governo federal e aos governos subnacionais para a continuidade de ações de erradicação do trabalho infantil.

REFERÊNCIAS

ACCIAI, Claudia; CAPANO, Giliberto. Policy instruments at work: a meta-analysis of their applications. **Public Administration**, [s.l.], v. 99, n. 1, p. 118-136, Mar. 2021.

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica do Brasil: a inclusão dos *outsiders*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 33, n. 96, p. 1-23, 2018.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.) **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

AZEVEDO, Maria José de. **Trabalho infantil, movimentos sociais e imprensa: um olhar sobre o fazer jornalístico**. 2003. 195 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. A organização da administração pública e suas implicações sobre a implementação de políticas públicas: o poder executivo federal. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

BICHIR, Renata; GUTIERRES, Kellen. Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlo Aurélio Pimenta de (org.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979**. Institui o Código de Menores. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1979.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1990.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Portaria nº 2.917 de 12 setembro de 2000**. Estabelece as Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Brasília, DF, 2000.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Perguntas e respostas: serviço especializado em abordagem social: SuAS e população em situação de rua**. Brasília, DF, 2013a. v. 4.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Portaria nº 318, de 12 de dezembro de 2016**. Estabelece normas gerais para o funcionamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 145 de, de 15 de outubro de 2004**. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 1, de 21 e fevereiro de 2013**.

Dispõe sobre o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, pactua os critérios de partilha do cofinanciamento federal, metas de atendimento do público prioritário e, dá outras providências. Brasília, DF, 2013b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 8, de 18 de abril de 2013**. Dispõe sobre as ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. Brasília, DF, 2013c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 10, de 15 de abril de 2014**. Altera a Resolução 08/13 e estabelece critérios para o cofinanciamento de 2014. Brasília, DF, 2014a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perguntas e respostas**: o redesenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Brasília, DF, 2014b. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/cartilha_peti_perguntas-respostas.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria nº 440 de 23 agosto de 2005**. Regulamenta os Pisos da Proteção Social Especial estabelecidos pela Norma Operacional Básica –NOB/SUAS, sua composição e as ações que financiam. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria nº 431 de 3 dezembro de 2008**. Dispõe sobre a expansão e alteração do cofinanciamento federal dos serviços de Proteção Social Especial, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-431-de-3-de-dezembro-de-2008/>. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Oficina de Orientação sobre a agenda intersetorial do PETI: Execução das Ações Estratégicas do PETI**. Brasília, DF, 2017. Disponível em https://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2017/03/AEPETI_DPSE_vf.pdf. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. **Caderno de orientações técnicas para o aperfeiçoamento da gestão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Caderno_Orienta%C3%A7%C3%B5es_Tecnicas_PETI2018.pdf. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Presidência da República. [Constituição (1934)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Rio de Janeiro, 1934.

CAPANO, Giliberto; PRITONI, Andrea; VICENTINI, Giulia. Do policy instruments matter?: governments' choice of policy mix and higher education performance in

western Europe. **Journal of Public Policy**, Cambridge, n. 40, n. 3, p. 375-401, 2020.

CARVALHO, Inaiá M. Moreira de. Algumas lições do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 50-61, 2004.

CUSTÓDIO, André Viana; RAMOS, Fernanda Martins. O reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e suas ações estratégicas no Brasil. **Revista Cadernos de Direito Actual**, [s.l.], n. 15, p. 37-55, 2021.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Trabalho infantil: a negação do ser criança e adolescente no Brasil**. Florianópolis: OAB/SC, 2007.

FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL. **Marcos históricos sobre o trabalho infantil no Brasil**. Brasília, DF: FNPETI, 2023. Disponível em: <https://fnpeti.org.br/marcoshistoricos/>. Acesso em: 29 jul. 2023.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michele Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta. Políticas públicas em contextos de retrocesso democrático e populismo reacionário: desmontes e reconfigurações. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michele Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta. **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA: INCT/PPED, 2023. p. 13-44. Disponível em: [https://www.ufpb.br/dgp/contents/documentos/Desmonte e Reconfiguracao P oliticas Publicas.pdf](https://www.ufpb.br/dgp/contents/documentos/Desmonte_e_Reconfiguracao_Politicas_Publicas.pdf). Acesso em: 20 nov. 2023.

HOWLETT, Michael; LEJANO, Raul P. Tales from the crypt: the rise and fall (and rebirth?) of policy design. **Administration & Society**, [s.l.], v. 45, n. 3, p. 357-381, 2012.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani. **Routledge handbook of policy design**. New York: Routledge, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 1995. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html>. Acesso em: 10 out. 2022.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa; LUI, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Política**, Brasília, DF, n. 36, p. 1-41, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/4RKq5zQdghKvLck9PBzCCrw/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 20 nov. 2023.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **A theory of gradual institutional change: explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MELIM, Juliana Iglesias. Trajetória da proteção social brasileira à infância e à adolescência nos marcos das relações sociais capitalistas. **Revista Serviço Social & Saúde**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 167-184, 2012.

MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. **Políticas sociais**: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018.

OLIVEIRA, Thallita de; VIANA, Dyarley. **Trabalho infantil e orçamento público**: investimento na manutenção das desigualdades. Brasília, DF, 14 mar. 2023. Artigo publicado no site: Inesc. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/trabalho-infantil-e-orcamento-publico-investimento-na-manutencao-das-desigualdades/>. Acesso em: 10 jul. 2023.

PERES, Ursula Dias; SANTOS, Fábio Pereira dos. Orçamento federal: avanços e contradições na redução da desigualdade social (1995-2016). In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

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

SANTOS, Maria Nazaré Francisco; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. Primeira Infância Melhor em tempos de pandemia: avaliação de (re)desenho. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 11, n. 3, p. 78-90, 2022. Edição especial Avaliação e primeira infância.

SANTOS, Marlene de Jesus Silva. **Mudança institucional na política de assistência social**: o caso do Sistema Único de Assistência Social. 2022. 241 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

SCHNEIDER, Anne Larason; INGRAM, Helen. **Policy design for democracy**. Lawrence: University of Kansas Press, 1997.

VAN GEET, Marijin Thomas; LENFERINK, Sander; LEENDERTSE, Wim. Policy design dynamics: fitting goals and instruments in transport infrastructure planning in the Netherlands. **Policy Design and Practice**, London, v. 2, n. 4, p. 324-358, 2019.

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. 195 f. Tese (Doutorado em Sociedade e Cultura na Amazônia) – Instituto de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2018.