



FORMAÇÃO ESTRATÉGICA: as políticas públicas a partir das práticas

1- Jackeline Amantino de Andrade*

Doutorado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE.

jackeline.amantino@gmail.com

<http://lattes.cnpq.br/6859223626901586>

Diego Maganhotto Coraiola – Editor

Artigo analisado via processo de revisão duplo cego (*Double-blind*)

Recebido em: 13/05/2010

Aprovado em: 08/06/2010

Última Alteração: 12/07/2010

* Contato Principal: Avenida dos Economistas, s/n. Cidade Universitária, Recife – PE, Brasil. CEP: 50670-901

FORMAÇÃO ESTRATÉGICA: AS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DAS PRÁTICAS

RESUMO

Este artigo parte do entendimento que políticas públicas se assemelham ao conceito de estratégia e apesar desta temática ser normalmente identificada à realidade das empresas defende-se que a noção de estratégia também permeia à administração pública. Parte do pressuposto de que o desenvolvimento das abordagens em estratégia aporta uma inerente contribuição para a compreensão das políticas públicas. Esse entendimento é particularmente significativo considerando a superação das bases clássicas do planejamento estratégico de cunho prescritivo e a necessidade de compreensão de processos relativos à prática estratégica. Este artigo se organiza além da seção introdutória em outras cinco seções. Na primeira são tratadas as abordagens estratégicas especificamente considerando a clássica e a processualista abrindo a análise da estratégia como prática dada a sua pertinência a concepção de formação de políticas públicas. Na segunda busca-se contribuir conceitualmente para análise do “fazer estratégico” trazendo o aporte da teoria do ator-rede (TAR). Na terceira, é apresentada a metodologia de pesquisa relativa à análise de uma política específica. Na quarta, uma política pública é analisada a partir do traçado de atores ao produzirem translações que sustentam estratégias emergentes ao processo de sua formação. Finalmente, a última seção apresenta as conclusões relativas ao argumento ora apresentado

Palavras-Chave

Estratégia; políticas públicas; teoria do ator-rede.

STRATEGIC MAKING: PUBLIC POLICIES FROM PRACTICE

ABSTRACT

This paper argues that the notion of strategy should also permeate the government. Part is thus the assumption that the development of theories of strategy brings an important contribution to public policy. This understanding is particularly significant considering the overcoming of classical bases of strategic planning of prescriptive nature and the need for understanding of processes related to strategic practice. This article is organized in addition to the introductory section in five other sections. The first strategic approaches are addressed specifically considering the classical and the process by opening the analysis of strategy as practice given its relevance to the design of public policy formation. The second seeks to contribute conceptually to the analysis of "strategic doing" bringing the contribution of actor-network theory (ART). After methodological aspects are approach and a specific policy is analyzed from the plot of actors to produce translations that support emerging strategies in the process of its formation. Finally, the last section presents the findings on the argument presented here.

Keywords

Strategy; public policies; actor-network theory.

1 Introdução

A temática de estratégia tem sido normalmente identificada às corporações empresariais sendo vasta a literatura sobre este tópico em especial. No Brasil, isso não é tão pouco diferente dada a sua inserção no ensino ou no exercício profissional vinculada à política de negócios (Bertero, Vasconcelos e Binder, 2003). É incontestável, no entanto, que a noção de estratégia também permeia à administração pública, isso se evidencia, por exemplo, no artigo seminal de Charles Lindblom, *The science of "muddling through"*, publicado na *Public Administration Review* no ano de 1959, ou, como afirmam Mintzberg e Jorgensen (1995, p. 25), "o conceito de "política pública" tem significado para o setor público desde muito tempo o que o conceito de "estratégia" significa para o setor privado".

Assim, este artigo parte do pressuposto de que o desenvolvimento das abordagens em estratégia aporta uma inerente contribuição para a compreensão das políticas públicas. Esse entendimento é particularmente significativo considerando a superação das bases clássicas do planejamento estratégico de cunho prescritivo e a necessidade de compreensão de processos relativos à prática estratégica (Volberda, 2004; Wilson e Jarzabkowski, 2004).

Tradicionalmente, a estratégia tem sido abordada pela administração pública como um instrumento fazendo-se distinção entre a formulação e a implementação de políticas públicas. Subirats (1993) distingue características descritivas e explicativas pertinentes à análise de políticas públicas e a prescrição explicitada no planejamento estratégico destacando a tensão que existe entre prescritivo e descritivo na administração pública. Ao mesmo tempo, esse autor também destaca as diferenças estabelecidas na área entre as atividades de análise, mas propriamente ligadas à ciência política, e de gestão, vinculada à administração, que estabelece a separação entre política e gestão, reforçada pela "nova administração pública". Dentro dessa concepção o planejamento estratégico se constitui numa ferramenta específica do *policy management*; um instrumento funcional e de racionalização.

Ainda segundo Subirats (1993), no entanto, mais do que de modo racional, a formação de políticas públicas se dá de forma conflitiva considerando o contraste existente entre múltiplos atores tanto na elaboração da agenda como em sua implementação. Compreende-se, assim, a importância de se refletir sobre a inserção dessa formação em todas as dimensões relativas às políticas públicas, ou seja, o *policy*, a *politics* e a *polity*.

Frey (2000) define essas dimensões, a *polity* refere-se à estrutura institucional seus princípios e diretrizes, a *politics* que trata dos processos políticos referente a objetivos, conteúdos e decisões permeados por questões econômicas, sociais e simbólicas e a *policy* que está relacionada às características técnicas e administrativas na materialização de programas e ações governamentais. Desse modo, a formação de políticas públicas entendida como processo estratégico na prática envolve todas as três dimensões, integrando a gestão à política, e necessita ser compreendida, analisada, descrita e praticada sob uma ótica múltipla da formação de estratégias.

Essa idéia de que as políticas públicas são formadas de modo processual se evidenciou em nosso objeto de estudo, mais especificamente, a política de erradicação do trabalho infantil brasileira. Em termos prescritivos, o trabalho infantil deveria ser erradicado como principio universal na efetivação de direitos sociais básicos relativos à seguridade social e à educação, formulando-se racionalmente estas políticas e implementando-as. Isso está explicitado na Constituição Federal brasileira, assim como num conjunto normativo de recomendações internacionais.

Entretanto, em termos práticos, o que existia eram aproximações sucessivas em relação ao trabalho infantil e a necessidade de sua erradicação, em face de a complexidade deste problema, evidenciando-se, assim, uma necessária análise estratégica daquilo que efetivamente constituía a política. Nesse sentido, o objetivo da pesquisa foi identificar como e por que os atores envolvidos materializavam suas ações, dando "forma" a essa política a partir de uma perspectiva processual de formação estratégica, compreendendo que a rede de atores, conforme abordada pela Teoria do Ator-Rede, constituía-se naquele "veículo para realizar efeitos práticos" do fazer estratégico que abordam (Pettigrew, 1977; Wilson & Jarzabkowski, 2004).

Este artigo se organiza além desta seção introdutória em outras cinco seções. Na primeira são tratadas as abordagens estratégicas especificamente considerando a clássica e a processualista abrindo a análise da estratégia como prática dada a sua pertinência a concepção de formação de políticas públicas. Na segunda busca-se contribuir conceitualmente para análise do "fazer estratégico" trazendo o aporte da teoria do ator-rede (TAR). Na terceira, é apresentada a metodologia de pesquisa relativa à análise de uma

política específica, a política de erradicação do trabalho infantil no Brasil. Na quarta, essa política é analisada a partir do traçado de atores ao produzirem translações que sustentam estratégias emergentes ao processo de sua formação. Finalmente, a última seção apresenta as conclusões relativas ao argumento ora apresentado

2 Afinal, o que é estratégia?

Desde as décadas de 1950/60, o conceito de estratégia tem sido relacionado aos preceitos do planejamento estratégico de maneira que seja uma regra para a tomada de decisões (Ansoff, 1977). Trata-se de compreender a estratégia a partir da determinação de metas e objetivos (Wilson & Jarzabkowski, 2004), constituindo a abordagem clássica em estratégia (Whittington, 2006). Ou seja, a definição de meios para atingir fins nos quais regras de decisão são estabelecidas na condução do comportamento organizacional, baseados fundamentalmente na racionalidade econômica. Certamente, é por isso que Chandler (1962) compreenda que a estrutura organizacional segue a estratégia, sendo esta a adoção de recursos necessários para atingir objetivos de longo prazo e, por sua vez, Ansoff a considere “como um esforço de sistematização, coordenação e controle” (Bertero, Vasconcelos & Binder, 2003, p. 49).

Conforme Chaffee (1985) essa noção de estratégia está baseada num discurso de objetividade em que é visada a concretização de objetivos de longo prazo por meio de instrumentos normativos sob uma concepção linear caracterizada pelo determinismo econômico da escolha racional que valoriza o aperfeiçoamento de métodos racionais para produzir maior eficiência na antecipação de mudanças. Assim, há uma escolha e uma seleção de alternativas de ação para alocação de recursos e o alcance dos objetivos antes definidos. De acordo com a crítica de Whipp (1996), esse modelo racional-normativo coloca uma ênfase exagerada na prospecção do ambiente, na coleta de informações, na quantificação de metas para medir resultados e estruturar seqüências de ação evidenciando um excesso analítico que trata a estratégia como um meio de predição do futuro, como também, um meio de posicionamento e de competição em relação ao ambiente.

Pettigrew (1992, p. 5) também critica a visão da escolha racional entendendo que esta propõe um exercício estático, uma vez que “a metáfora estática da contingência pensa analisar a adaptação entre posicionamento e a base de recursos da empresa e sua performance em diferentes ambientes.” Ou, como salientam Knights e Morgan (1991, p. 259), “a idéia de que as forças do mercado podiam ser controladas através de mecanismos de planejamento foi em muitas formas um desenvolvimento lógico da idéia de que pessoas podem ser controladas e monitoradas.” Apesar de suas crítica ao pressuposto de controle de mercados, estes autores, no entanto, não se posicionam junto aos evolucionistas que, conforme Whittington (2006), questionam o planejamento racional das teorias clássicas da economia entendendo que são “os mercados, e não os gerentes, que escolhem as estratégias predominantes dentro de determinado ambiente.” Suas críticas estão mais direcionadas ao modelo de escolha racional e a suposição de que decisões precedem ações e o conseqüente entendimento de que a mudança pode ser determinada e controlada.

Essa última crítica também é feita por Henry Mintzberg que, assim como Andrew Pettigrew, é classificado como processualista por Whittington (2006). Para Mintzberg (1994), a estratégia apresenta falácias que transforma o planejamento em uma simples programação daquilo que já existe, o que não facilita o aprendizado nem tão pouco a criação de uma visão de futuro. Ou seja, “a estratégia não pode ser compreendida como um plano fixo, sendo que a mudança não pode ser determinada e definida sistematicamente em tempos pré-arranjados ditados pela vontade do gerenciamento prescritivamente.” (Mintzberg, 1978). As falácias são três, em primeiro lugar, a ilusão da previsibilidade, depois a restrição que separa formulação e implementação e, finalmente, a crença na formalização. A ilusão de previsibilidade é querer prever o futuro com precisão num posicionando “ótimo competitivo, esquecendo-se dos conflitos e das incertezas.” A separação entre formulação e implementação é uma restrição que desvincula pensamento da ação. Enquanto que a crença na formalização representa acreditar que é possível estabelecer rotinas e procedimentos pré-determinados para concretizar intenções sem considerar aquilo que pode emergir durante o processo (Mintzberg, 1994).

O processualismo de Mintzberg tem contornos adaptativos incrementais (Chaffee, 1985; Whittington, 2006). A “seqüência de decisões em alguma área exibe uma consistência no tempo” de tal modo que “a estratégia pode então ser vista como um conjunto de comportamentos consistentes através dos quais a organização estabelece por um tempo seu lugar no seu ambiente” (Mintzberg, 1978). Assim, a estratégia se torna o produto de um processo adaptativo, emergente e incremental (Whipp, 1996), e não algo

intencional e predeterminado. Trata-se de padrões realizados, apesar da existência de planos ou da falta de intenções deles (Mintzberg e Waters, 1985), logo, estratégia não é pensamento a ser implementado em ação; ela é a ação em si mesma (Mintzberg, 1994).

Mintzberg e Waters (1985) distinguem a estratégia deliberada da estratégia emergente. A primeira vincula-se ao pensamento clássico e tem o foco na instrumentalização de um plano e no controle, enquanto a segunda está direcionada ao aprendizado a partir de uma perspectiva construtivista que interliga o pensar e o agir, também inerente a perspectiva da “estratégia como prática”. (Wilson & Jarzabkowski, 2004).

Lindblom (1959) é outro autor que se relaciona a perspectiva processualista abordando especificamente as políticas governamentais. Incorporando o conceito de racionalidade limitada de Herbert Simon. Lindblom (1959) compreende que, apesar das tentativas de formalizar o processo de formulação de políticas públicas a partir dos pressupostos da escolha racional, a prática é outra, estando baseada numa “sucessiva comparação limitada” de tal modo que a estratégia se processa a partir de um ajuste mútuo. Para Volberda (2004), a abordagem de Lindblom refere-se a um incrementalismo que se confronta com fatores concorrentes dentro de uma perspectiva não linear, enquanto que Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) a denominam de “incrementalismo desarticulado” em contraste ao “incrementalismo lógico” e sua linearidade de seqüências de que trata Quinn (1980).

Por sua vez, Pettigrew vincula-se a visão micropolítica das organizações (Whittington, 2006). Este também advoga a necessidade de se interpretar a estratégia em termos incrementais, incluindo aí aspectos políticos e culturais. Nesse sentido a estratégia constitui-se em “padrões no meio da diversidade e da não prognosticabilidade”, distinguindo-se do incrementalismo lógico de modo a contemplar “uma constelação de forças moldando o caráter do processo” à medida que “escolhas são feitas e produzidas envolvendo indivíduos e subgrupos, em vários níveis organizacionais, e desenvolvidas a partir de padrões de pensamento sobre o mundo, que avaliam e atuam sobre este mundo” (Pettigrew, 1977; 1992). Para ele as estratégias são fluxos envolvendo valores e ações inseridas num contexto e mobilizando poder. Esta mobilização busca atender demandas em termos legítimos, isto é, legitimar idéias e valores como significados ‘gerenciados’ numa construção simbólica que visa legitimar demandas próprias e deslegitimar as dos oponentes. Além de ser “um meio de expressão de pensamentos, categorias e conceitos”, a estratégia é “um veículo para realizar efeitos práticos” num contexto temporal de conexões de modo que a estratégia é “implicitamente formulada através da ação.” (Pettigrew, 1977).

O processualismo de Pettigrew adota uma perspectiva interacionista e simbólica indicando que a ação é que produz a estratégia dentro de um contexto político para concretizar transformações (Chaffee, 1985; Hatch, 1997). Whittington (2006) salienta, no entanto, que os contextos cultural e político estão restritos à organização, mas parece evidente que ele aproxima-se do conceito de “estratégia como prática”. (Whittington, 2004; Wilson & Jarzabkowski, 2004).

Assim, esse entendimento processual é particularmente importante quando são tratadas as políticas públicas. Apesar de no final da década de 1950, Lindblom ter vislumbrado a ótica incremental para as políticas públicas, como salienta Subirats (1993) prevalece ainda na área a noção de escolha racional mesmo que se reconheça o pressuposto processual na idéia de formação de políticas. As abordagens processualistas trazem, assim, contribuições para tratar políticas públicas para além da lógica da escolha racional aproximando-as da prática do ajustamento mútuo já tratado por Lindblom, como também das práticas que efetivam o fazer estratégico que nada mais é sua contínua formação político-prática.

2.1 Compreendendo políticas públicas como processo do fazer estratégico

Wilson e Jarzabkowski (2004) entendem que o processo estratégico envolve a mistura da ação com orientação (direção) sendo importante o conhecimento de onde e quando estão situadas as interações. São nessas interações situadas que se dá o fazer estratégico. Nesse sentido, Whittington (2004) coloca que a estratégia não é um atributo exclusivo da estrutura, mas fortemente uma prática social, destacando a necessidade de tratar o estudo da estratégia orientado para as práticas. O plural da prática se justificaria conforme o entendimento de Turner (1994) de que práticas são “hábitos enraizados ou pedaços de conhecimento tácito” que constituem a atividade enquanto o seu sentido teleológico refere-se a atividade que busca um objetivo.

O foco nas práticas componentes do processo do fazer estratégico, no entanto, pode acabar se direcionado exclusivamente às interações, aos micro-processos. Apesar de sua riqueza descritiva esses estudos pouco agregariam quando a intenção é analisar o resultado estratégico algo que tem ocupado os estudos macro. (Wilson & Jarzabkowski, 2004). Para esses autores parece fundamental, portanto, estabelecer estudos que façam a interligação entre o nível micro e o macro de tal modo que uma perspectiva relacional permita escapar do possível reducionismo na análise do processo do fazer estratégico.

Wilson e Jarzabkowski (2004) destacam os desafios metodológicos inerentes a essa ligação entre macro e micro entendendo a necessidade de se adotar uma perspectiva relacional. A questão do nível é destacada considerando que “pode ser difícil isolar em uma unidade de análise específica” a análise de todo o processo estratégico que tem uma “natureza inter-relacionada dos fenômenos da prática” entre micro e macro. Assim, eles ressaltam a importância de se fazer essa relação entre níveis; um aspecto que deve ocupar a agenda de pesquisa.

Aqui se entende que essa inter-relação é particularmente significativa quando é tratado o processo estratégico no contexto das políticas públicas. Como destacado anteriormente, a formação de políticas públicas envolve três dimensões que estão inter-relacionadas tanto ao nível macro como micro do processo estratégico sendo permeadas por aspectos institucionais, políticos, simbólicos e operacionais.

Nesse sentido, é pertinente incorporar a análise do processo estratégico bases teóricas que possam servir de apoio. Esse é o caso da teoria do ator rede (TAR) que propõe uma abordagem circulante e dinâmica entre estrutura e prática inter-relacionando processualmente os níveis macro e micro e tem como pressuposto o entendimento de que estruturas não podem prescindir às relações. Ou seja, de que “a realidade não precede às práticas mundanas [...] mas, é modelada por elas”. (Mol, 1999, p. 75).

A partir dessa perspectiva, a estratégia é algo praticamente realizado através de cadeias relacionais na produção de mediações (translações), caracterizando-se estas como suporte móveis que influenciam o desempenho do todo. A estratégia se processa por meio de redes de atores – humanos e não-humanos – sendo estas produzidas pela estabilização de efeitos parciais através da mobilização de fatos que associam elementos para traduzir vontades num constante associar que conforma materialidades e gera resultados constituindo-se em pontos de passagem obrigatórios dos atores. (Callon, 1986; Latour, 2000, 2001).

A proposição da TAR é descrever e compreender processos de formação. A formação de híbridos associativos em sua dinâmica que são concretizados heterogeneamente não considerando apenas o seu estado presente em determinado tempo e espaço, mas sim o seu desenvolvimento, seguindo a dinâmica em que são produzidos através da identificação de conteúdos e posicionamentos que transformam associações fracas em associações fortes. As redes da TAR são a formação de materialidade relacionais nas quais estratégias tomam forma processualmente (Callon, Law e Ripp, 1986), realizações dinâmicas que não se apegam a uma estrutura pré-estabelecida. Pessoas e artefatos que pela associação produzem efeitos e criam materialidades em locais particulares na co-ocorrência de situações dependente do processo e das contingências no qual significados são inter-relacionados. (Latour, 2000, 2001; Teil & Latour, 1995). Assim, as redes não são a simples soma de interações para descrever uma estrutura; elas são uma operação, uma entidade em circulação dinamizada pelas associações e dissociações que lhes produzem, constituindo-se em mediadoras das tramas do cotidiano que operam em diferentes escalas – do micro ao macro e vice-versa. (Latour, 2000, 2001). Essa compreensão facilita a analisar a dinâmica estrutural e entendê-la “como o resultado de translações que são efetuadas”, permitindo que as práticas comuns sejam compreendidas e analisadas por envolvimento que na sua variação produzem associações (Callon, 1986; 1999).

De acordo com Law e Hetherington (2002), “o mundo e suas relações são feitos desses materiais [objetos, corpos e textos] [...] produzidos por e simultaneamente produzindo relações sociais e econômicas.” As redes são associações heterogêneas compostas por esses diferentes tipos de elementos que são ligados uns aos outros durante um período de tempo de tal modo que eles simultaneamente formam e são formados. As associações são compreendidas através da ideia de translação que “refere-se a todos os deslocamentos entre atores cuja mediação é indispensável à ocorrência da ação” e a mobilidade, a estabilidade e combinabilidade do que é transladado, daquilo que pode ser amarrado, tornado forte em face da sua capacidade de produzir associações, transformando-se num tipo de veículo que oferece facilidades para viagens (Latour, 2000, 2001), em pontos de passagem obrigatórios, cadeias de relações que podem ser representados como centros de cálculo. (Callon, 1986; Law e Hetherington (2002).

Destaca-se, assim, a noção de estruturação praticamente realizada pelo desempenho de atores que produzem efeitos em diferentes níveis. Conforme Schwartzman (1994, p 175):

o que importa é transmissão de conhecimentos específicos e locais através de uma rede de mediações [...]. Os mesmos conteúdos são transmitidos por sucessivas transformações, os conhecimentos se acumulam e se concentram em 'centros de cálculo' que organizam, compatibilizam e condicionam a busca de novas informações..

Para Latour (1997), a força das redes “não se origina da concentração, pureza e unidade, mas na disseminação, heterogeneidade e cuidadoso trançar de laços fracos.” Trata-se de uma realização coletiva constituída pelo fluxo contínuo de translações através dos quais são formados centros estratégicos, ou melhor, cadeias de translações formadas pela associação de elementos que buscam materialidades duráveis, mas que estão sempre abertas a negociações em face da entrada de novos elementos e da mobilização de novos fatos. Essas cadeias posicionadas a partir de práticas cotidianas constituem e são constituídas por estratégias naquilo que possam ser resistentes ao teste de diferentes atores, conseqüentemente, a estrutura desses centros não precede ao fluxo das cadeias. Isto é, atores modificando, deslocando seus vários e contraditórios interesses dada a sua capacidade de translação. (Latour, 2000, 2001).

Entende-se, portanto, que as características processuais, não-lineares e relacionais da abordagem da TAR contribuem para a análise do fazer estratégico considerando os aspectos multidimensionais e dinâmicos da formação das políticas públicas, principalmente quando se pretende aproximar-se das práticas e distanciar-se de desenhos prescritivos. Para exemplificar essa proposição teórica será apresentada uma análise da formação da política de erradicação do trabalho no Brasil entre os anos de 1990 e 2003. No entanto, antes de adentrar no exemplo empírico, a seção a seguir aborda a metodologia adotada para essa análise.

3 Metodologia da Pesquisa

A abordagem da TAR demanda um posicionamento ontológico e epistemológico específico que está baseado no princípio de simetria generalizado de tal modo que não se distingue a cultura da natureza, mas apenas híbridos da cultura-natureza. (Latour, 1994). Para compreendê-los é necessário seguir suas trajetórias, seus fluxos de translação, acompanhando os atores em ação. Para tal intento um dos métodos escolhidos pela TAR é o etnográfico. No entanto, também é possível acompanhar o desenrolar dessas translações através de textos, como propõem Callon, Law e Rip (1986), ao afirmar que os textos se constituem em operadores formidáveis das translações sendo possível através deles acompanhar a dinâmica de formação dessas redes híbridas.

Como o problema central da pesquisa era: *como foram materializadas ações estratégicas na formação da política de erradicação do trabalho infantil no Brasil* e, considerando que Hardy, Palmer e Philips (2000) afirmam que a estratégia se constitui numa forma de discurso que legitima e produz atividade, ou seja, a realidade social é criada por entre a produção de discursos através da mobilização de conceitos, objetos e posições e estes estão dispostos em circuitos estratégicos relativos à enunciação, à performance e à conectividade. (Hardy, Palmer & Philips, 2000), sendo inerente o conceito de Foucault (1995) de formação discursiva, que é definida como “um feixe complexo de relações [...] desenha uma trama” permitindo situar estratégias, o acompanhamento dos atores se deu por meio do “desenrolar de textos”.

A pesquisa teve, portanto, um caráter qualitativo a fim de descrever um fenômeno de modo “interpretável mediante a atribuição de sentido.” (Godoi & Balsani, 2006, p. 92), tendo um caráter exploratório e descritivo, pois buscou tomar maior familiaridade com um fenômeno amplo e complexo na sua problematização, como também propiciou uma descrição densa de forma mais aproximada e aprofundada de contextos e ações. (Richardson, 2007; Stake, 1995). Destacando-se fundamentalmente o seu enquadramento interpretativo face as bases epistemológica e metodológica adotadas e apoiadas pela análise de discurso sócio-hermenêutica que visou organizar “a reconstrução dos sentidos dos discursos em situação – micro e macro – de enunciação.” (Godoi, 2006, p. 382).

Assim, optou-se por trabalhar com cadeias de significantes para acompanhar os atores em sua trilha de modo a descrever e compreender como e por que se estabilizavam estratégias no contínuo transladar que dava forma à política em questão. Esse espaço discursivo foi compreendido conforme propõe Fairclough (2001) como constituído de textos, práticas discursivas e práticas sociais que são dimensões inter-

relacionadas do discurso de maneira que o texto é uma peça de evento discursivo, dando-lhe estrutura e coerência, sendo simultaneamente uma instância da prática discursiva e da prática social. A prática discursiva dá força ao texto, é a forma particular e o contexto situacional em que o texto é produzido para comunicar significados e crenças. A prática social é o contexto social em que o evento discursivo toma lugar, expressando as relações que dão forma ao discurso.

Na pesquisa foram trabalhados três tipos de textos – documentos, falas e entrevistas não estruturadas. Os documentos foram selecionados a partir de identificação de *corpus* de textos significativos considerando dois critérios. Em primeiro lugar, questionou-se se os textos constituíam uma experiência viva, eram coerentes, incorporando e entranhando-se no fenômeno permitindo o seu entendimento e caracterizando-se como uma contextualização densa embasada em elementos históricos, relacionais e processuais. Em segundo lugar, procurou-se identificar se eles continham elementos essenciais relativos à concepção e à constituição de temas que permitiam situá-los em relação ao fenômeno. As falas foram proferidas por representantes de organizações vinculadas a erradicação do trabalho infantil em reuniões, palestras, eventos e seminários e se constituíram num discurso em ação à medida que os seus enunciados se dispunham nas três dimensões discursivas, sendo trinta e duas delas registradas. Finalmente, as entrevistas se caracterizaram em “textos negociados” de significação partilhada (Fontana e Frey, 2000), utilizando-se a técnica da entrevista semiótica (Torrenen, 2002), constituindo-se em textos primários para o entendimento do contexto social e das práticas. (PHILIPS e HARDY, 2002).

A análise dos textos se baseou na técnica da análise crítica de discurso considerando dois aspectos. Primeiramente, a necessidade de interpretar os textos em processo a partir do entendimento de que a essa análise explora como os textos são feitos significativos por entre processos e também como eles contribuem para a produção de significados (Philips & Hardy, 2002). Também, buscou-se compreender como o discurso construía o fenômeno e operava uma rede significativa. Os textos foram analisados individualmente a fim de identificar signos e descobrir a abertura de relações intertextos, seguido de uma análise que identificava as relações intertextuais. Estas relações foram classificadas, conforme Fairclough (2001), como intertextualidade manifesta que é a capacidade de estabelecer relações intertextuais potencialmente complexas na produção de sentido de um discurso e como intertextualidade constitutiva que é capacidade das relações intertextuais produzirem uma ordem discursiva hegemônica.

Ao iniciar a análise identificou-se que a cadeia discursiva relativa à formação da política de erradicação do trabalho infantil permeava três campos de práticas discursivas e sociais. A saber, o campo do trabalho, o campo da criança e do adolescente e o campo da assistência social. Estes tinham enunciações que lhes eram próprias e vinculadas a atores específicos. Assim, foram contextualizados historicamente esses campos, identificados os seus principais atores e realizada uma análise semiótica do discurso (Barthes, 1985; Eco, 1980) a fim de identificar enunciados básicos através dos quais se apreendesse as significações dadas por cada ator e compartilhada nos e entre campos referentes à proteção do trabalho infantil premente a política que estava em formação.

Identificou-se que o signo proteção tinha como significado a proteção integral de crianças e adolescentes para o campo da criança e adolescente sendo propalado pelos seus principais atores, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), recordando que a TAR trabalha também com atores não-humanos – artefatos, objetos e textos, e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). No campo do trabalho a proteção tinha como significações a aplicação da idade mínima para o trabalho e os principais atores lhe constituírem eram as representações dos trabalhadores e empregadores, o Ministério do Trabalho e Emprego e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Por fim, o campo da assistência social o significado de proteção era relativo a proteção de renda mínima para as famílias, sendo o seu principal ator a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

É a partir desses campos, dessas significações e desses atores que uma política para a erradicação do trabalho infantil começa sua formação através de translações nas quais os atores dispõem suas peças técnicas e sociais em busca de novos aliados e traçar suas trajetórias. Cabendo então segui-los em suas associações/dissociações, envolvimento/contra-envolvimento, delegações, deslocamentos, ou seja, nas suas controvérsias naquilo que era visível e assim traçado (Latour, 2005) a fim de compreender a dinâmica por meio da qual se dava forma à política

3.1 A política de erradicação infantil no Brasil em formação

O traçado dos atores inicia-se no início da década de 1990 na mobilização de entidades dos trabalhadores rurais. O trabalho infantil é trazido como controvérsia através de denúncias relativas ao trabalho de crianças e adolescentes nos canaviais de São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Alagoas, Ceará, entre outros, na produção do carvão no Mato Grosso do Sul e na produção do sisal na Bahia. Estes trabalham em condições precárias e semi-escravas caracterizando uma exploração brutal do trabalho. Juntam-se a eles a Confederação dos Trabalhadores Rurais (CONTAG), representações da Igreja Católica, organizações não-governamentais como a Agência de Notícias dos Direitos da Criança (ANDI) e a Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança (FUNDABRINQ), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Ministério Público do Trabalho (MPT), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), entre outros. Outras denúncias são feitas por outros sindicatos e organizações não-governamentais. São crianças trabalhando na exploração da pedra, nas plantações de fumo, na colheita de frutas e hortaliças, nas olarias, nas indústrias do calçado e de louça, nos lixões.

No entanto, não são estabelecidas estratégias de combate ao trabalho infantil. Esses atores parecem atuar num caráter errático por entre a relação Estado e sociedade como se essa clivagem estrutural pudesse aportar respostas. Na prática permanecem diferenças e as ações se misturam ainda em busca de uma orientação.

Até então a gente trabalhava com uma certa dicotomia. Ora o Estado formulava, ora a sociedade formulava. [...] porque nós estávamos diante de um tremendo problema, de um tremendo desafio [...] Era muito patente, era muito claro inclusive dentro do próprio governo uma negação. Isso não é um problema.[...]. Ou então falas mais contundentes como se houvesse assim uma priorização. Como se de repente o imperialismo resolvesse penalizar os países pobres. (Fala, Diretora Departamento da Criança e do Adolescente do Ministério da Justiça).

Apesar da OIT apresentar a proposta do Programa Internacional de Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC), ainda no ano de 1991, através de memorando firmado com o governo brasileiro na sua intenção de constituir-se em “braço operacional para assistir na formulação de políticas nacionais [...] para construir uma capacidade nacional de combate infantil” trabalhando para a sua eliminação (DOC 10/OIT), este não produz as associações pretendidas. Aquele que parece poder associar esses atores é o ECA, e é a sua força que sustenta uma associação ainda precária para o combate do trabalho infantil. O ECA torna-se um ponto de passagem obrigatório, um centro estratégico parcialmente estabilizado que organiza a rede em que o trabalho infantil é um referencial circulante associando outros atores que, ao tentarem convencer uns aos outros, vão construindo associações no sentido de denunciar e combater à sua exploração. A intertextualidade manifesta das denúncias começa a ter uma intertextualidade constitutiva (hegemônica) a *integração de ações* na luta contra o trabalho infantil para garantir os direitos das crianças e adolescente e esta constitui a estratégia dessa rede em busca de novos aliados. Em 1994, o Fórum Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI) é criado com base nessa estratégia de integração

O combate ao trabalho infantil tornou-se uma questão de garantia de direitos e passou a ser responsabilidade de toda a sociedade. Por isso mesmo, para garantir sua eficácia não bastam mais apenas um conjunto de leis e a atuação implacável e eficiente da fiscalização. Por sua complexidade, essa questão não pode ser resolvida isoladamente por um único segmento da sociedade. É preciso haver uma participação efetiva de toda a sociedade para que o problema seja enfrentado diretamente e de forma mais ampla. (DOC 2/ FNPETI).

A garantia de direitos e a integração de ações vão perdendo a força na orientação das ações da rede. Agora é o momento de se questionar: Qual é o trabalho infantil a ser combatido? Quais são as suas formas intoleráveis e prioritárias? Qual é a ‘real’ situação do trabalho infantil em todo país?

O MTE é o ator convocado a apresentar essas respostas através de um diagnóstico ainda em 1995. Seu olhar indica que a inserção de crianças e de adolescentes em inúmeras atividades revela a exploração nas mais variadas formas em todo o território nacional, mais especificamente sob a ótica de descumprimento da idade mínima e das normas de segurança e saúde. Além de os direitos da criança e do adolescente, outro conteúdo manifesto começa a ser propagado, a aplicabilidade das leis de proteção ao trabalho.

Um aspecto importante era a questão dos 16 anos para começar ingressar no mercado de trabalho.[...] Aos 16 anos porque ele está se preparando para o melhor, ele já está tendo

maturidade. Isso está evitando riscos para a saúde deles, que nunca mais eles vão ser resgatados. (Entrevista 6, Conselheira do Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente-RS).

Porque apresentava crianças trabalhando jornada acima de 40 horas, crianças em condições insalubres, perigosas e penosas. Crianças manuseando agrotóxico sem nenhum equipamento de proteção. Criança trabalhando na extração da acácia em condições de quase semi -escravidão. (Entrevista 7, Membro do GECTIPA da Delegacia Regional do Trabalho-RS).

Essa aplicabilidade das leis de proteção ao trabalho face aos riscos, no entanto, entra em contradição aos pressupostos do trabalho educativo presentes no ECA, como forma de atenuar os riscos pessoais e sociais daqueles mais vulneráveis aos efeitos da pobreza e da exclusão que se diferem da idéia de risco ocupacional pertinente às normas do trabalho.

Na época a FASC estava discutindo as oficinas produtivas de trabalho para adolescente. [...] E viu-se que essas oficinas produtivas de trabalho deveriam ser amparadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Pelo artigo que fala trabalho educativo. [...] (Entrevista 5, Conselheira do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente-RS).

Essa preocupação nossa na época de ver os adolescentes nas sinaleiras. Por que? Porque não encontravam trabalho. Com 12, com 14. Eles juntando um dinheirinho ali na base do pedir esmola. Mesmo isso. [...]. Então conseguimos lá em Novo Hamburgo fazer uma espécie de iniciação profissional. Chama CIP, Centro de Iniciação Profissional, com a parceria do SENAI, SENAC, comunidade, sindicato. Fizemos uma grande parceria. Que eles vão de manhã ou de tarde. Primeiro obrigasse a estudar, fazem as refeições no núcleo. Tem um reforço escolar, aprende línguas, computador, mais uma profissão também.[...] É um aprendizado. Quer dizer é uma exceção à regra do aprendizado o que a gente faz lá. Mas é justamente para esses adolescentes que estão na linha de risco. (Fala, Ex- Subdelegada do Trabalho de Novo Hamburgo).

O Brasil tem uma grande quantidade de programas governamentais e não-governamentais que cuidam da inserção do adolescente no mercado de trabalho. [...]os programas brasileiros têm as filosofias mais diversas que vão de um extremo cuja preocupação é unicamente a de 'tirar o menino da rua' 'adestrando-o' para o trabalho, e outro, cuja ênfase é dada à formação integral do cidadão, [...]. É preciso dizer com coragem que as inúmeras distorções que se encontram disseminadas por todo o território nacional [...]passar uma outra visão do trabalho infantil que não se limita ao simplório dilema novecentista que ainda perdura: ou a rua perverte ou o trabalho que regenera. (DOC14/OIT).

Ainda em 1995, por iniciativa de entidades dos trabalhadores é realizado o Tribunal Nacional Contra o Trabalho Infantil. Nele conclui-se que o trabalho infantil é uma "forma de redução do custo do trabalho, e, portanto, de obtenção de maior lucro, por parte do capital, também em nosso país", sendo denunciado o trabalho a título de aprendizagem e criticado o ECA pela abertura dada com o trabalho educativo. (DOC1/TRIBUNAL). Os atores que enunciam a proteção de normas trabalhistas começam associar aliados de modo que o ECA começa a perder sua centralidade e a Convenção 138 da OIT passa a ser outro ponto de passagem obrigatório da rede prevalecendo uma intertextualidade ainda manifesta naquilo que trata esta convenção, isto é, a abolição do trabalho infantil em condições de risco à saúde, à segurança e à moral. Este último risco contempla de certo modo os riscos pessoais e sociais abordados pelo ECA.

A escala internacional finalmente adentra a nacional e outros atores internacionais se pronunciam mais enfaticamente. Esse o caso do UNICEF e do Banco Mundial.

Em particular, deve-se enfrentar o problema de marginalização econômica dos países mais pobres dentro de cada país. Nenhum progresso social pode ser mantido, nenhum desenvolvimento do ser humano pode ser antecipado, se a exclusão econômica continuar sendo a característica principal dos sistemas econômicos nacionais e universal. (DOC5/UNICEF).

O objetivo de longo prazo da eliminação do trabalho infantil precisa ser abordado através de um pacote de ação legislativa e incentivos econômico e sociais, os quais levam em conta os tipos de trabalho infantil e os arranjos de trabalho infantil presente num país, tanto quanto sua capacidade institucional e administrativa. (DOC2/BANCO MUNDIAL).

Atores governamentais e não-governamentais nacionais também se manifestam a fim de evidenciar a necessidade de uma pactuação no combate ao trabalho infantil no país. Isso se expressa na fala do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em 1996, e nas iniciativas da FUNDABRINQ no mesmo ano.

Essa questão do trabalho infantil me parece que é simbólica, porque, realmente é a degradação do ser humano. Quer dizer, quem está sendo condenado pelo trabalho infantil não é só a criança, não. É o país, é o empresário, é a sociedade, é o governo, é o país. [...]. A demonstração, aqui, dessa união e a presença dos governadores tão numerosa [...], bem como as centrais sindicais e dos patrões, dos patronais e, também, dos órgãos da sociedade civil, é uma demonstração muito clara de que nós estamos todos imbuídos de uma nova mentalidade [...] (Pronunciamento do Presidente/DOC23/BRASIL).

Discutindo as razões que motivaram o engajamento de vários segmentos na assinatura de pactos podemos identificar causas diversas que se confluíram para um mesmo objetivo de eliminação do trabalho infantil. O governo por razões óbvias, já que seu papel é assegurar o cumprimento das normas e leis [...]. Já as empresas ao firmarem pactos e compromissos foram motivadas [...] de um lado por uma concepção nova que vem ganhando adeptos no meio empresarial de empresário como um 'produtor social', preocupado em encontrar soluções para os problemas sociais que afeta a ele mesmo e sua família, e por outro pela crescente importância do marketing social [...](DOC10/FUNDABRINQ).

Se o Presidente da República representa ainda a estratégia de integração de ações, a Fundabrinq dá indicativos daquilo que está emergindo como estratégia, ou seja, firmar pactos para cumprir as leis de proteção ao trabalho do país em setores tais como o calçadista, , cítrico, do açúcar e do álcool e do fumo. Este é o conteúdo manifesto na intertextualidade pelas práticas dos atores. Dessa forma, as empresas começam a ser envolvidas nas malhas dessa rede. O conteúdo das leis fortalecido pela Convenção 138 se associa ao ECA e a atores internacionais como o Banco Mundial e o UNICEF produzindo-se uma intertextualidade constitutiva que translada uma nova estratégia, a *responsabilização*. O centro dessa associação é a Convenção 138 de modo a propagar a necessidade imediata retirada de crianças e adolescentes dessas condições de risco, o ECA perde centralidade mais ainda sustenta seu conteúdo, garantir a essas crianças e adolescentes retiradas do trabalho o direito de sua inserção na escola.

A estratégia de responsabilização mobiliza e alia ainda mais atores. É mais do que chegada a hora de trazer para o centro da rede a assistência social.

Não dava para tirar a criança e deixar sem lugar nenhum. Ela saia do trabalho. E ia para onde? Se a questão da pobreza estava vinculada a essa questão. (Entrevista 8 , Coordenação do Fórum Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil-RS)

Então quando a gente chegava na zona rural e o agricultor perguntava: 'a senhora vai dar algum dinheiro para tirar o nosso filho? Porque eu preciso da mão-de-obra para cumprir essa tarefa [...] (Entrevista 7, Membro do GECTIPA da Delegacia Regional do Trabalho-RS)

Baseado na estratégia de responsabilização e através do FNPETI é lançado o Programa de Ação Integrada (PAI) ainda no ano de 1996. Seu foco é a família e seu objetivo garantir condições mínimas para a retirada das crianças e adolescentes do trabalho e seu ingresso e permanência na escola. O meio utilizado pelo programa é a distribuição de bolsas e criação das denominadas jornadas escolares ampliadas, sendo seu piloto desenvolvido nas áreas mais críticas e prioritárias, a saber, o sisal na Bahia, a cana em Pernambuco e as carvoarias no Mato Grosso do Sul. Trata-se da lógica assistencial dos mínimos sociais constante da LOAS para o combate à pobreza.

Para que a gente tivesse que ter demanda e até para que a gente tivesse, era preciso ter o apoio da sociedade. [...] Então não dava para a gente ter uma formula pronta para dizer: é essa forma de erradicar o trabalho infantil no país. [...] Mas chegou o momento que a gente não conseguiu mais. O programa, a sensibilização e a mobilização social em torno do tema ela foi tão grande que chegou um momento que as demandas começaram a pipocar no Brasil todo. E a gente não conseguia, no espaço de tempo que a gente tinha, conciliar o atendimento à demanda para implantação do PAI. (Entrevista 2, Gerente do PETI, Secretaria de Estado de Assistência Social-Brasília)

Também, os atores internacionais, especificamente Banco Mundial, OIT e UNICEF, começam a chamar atenção para questão da pobreza quando a realização, em 1997, da Conferência Internacional sobre o Trabalho Infantil na cidade de Oslo.

Vital para a realização de progressos contra o trabalho infantil penoso são: (i) esforços efetivos para reduzir a pobreza em geral e (ii) políticas econômicas e sociais, programas, e resultados que são o suporte para o sucesso na redução da pobreza. (DOC3/BANCO MUNDIAL)

Afortunadamente, os países em desenvolvimento, onde a vasta maioria das crianças trabalhando são encontradas, estão despertando para as sérias implicações sociais, econômicas e de desenvolvimento do trabalho infantil. [...] Por essa razão, os governos têm que começar a tomar uma posição mais vigorosa contra o trabalho infantil, e questionar e pesquisar sobre qual ação é mais viável e efetiva para controlar isso e eventualmente eliminar. Em particular, os países pobres que precisam concentrar seus esforços e recursos em poucas intervenções querem saber quais são as mais prováveis de funcionar e como combiná-las para terem efeito máximo. (DOC20/OIT)

A força mais poderosa que impele a criança para o trabalho perigoso e debilitante é a exploração da pobreza. Nas regiões onde a sociedade é caracterizada pela pobreza e pela desigualdade, a incidência do trabalho infantil tende a aumentar, assim como a possibilidade da exploração desse trabalho. [...] Um ataque sério contra a pobreza reduzirá o número de crianças vulneráveis à exploração pelo trabalho. Estruturas de segurança social são fundamentais para os pobres, assim como o acesso ao crédito e a programas de geração de renda, tecnologia, educação e serviços básicos de saúde [...] Essa forma de trabalho pode e deve ser abolida imediatamente em todos os lugares. (DOC8/UNICEF).

Então diante dessa orientação, gradual, gradativa, gradualística com relação à erradicação do trabalho infantil começou a se desenvolver uma noção cada vez mais clara que haveria de se acabar, de identificar e se acabar de forma urgente algumas formas intoleráveis de trabalho infantil. Não tirando o foco sob a idade mínima, mas suplementando o foco da idade mínima. (Fala, Diretor da OIT no Brasil)

Inicia-se uma nova intertextualidade manifesta: o combate à pobreza. Os atores internacionais ganham centralidade no centro estratégico da rede. O governo federal se vê compelido a apresentar uma política de combate ao trabalho infantil. São extintos os PAIs e criado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) a princípio voltado aos bolsões de pobreza nos países sob a batuta da assistência social para o combate do trabalho infantil e da pobreza no final do ano de 1997. Assim, se quer combater as formas mais extremas, também denominadas de formas intoleráveis ou piores formas de trabalho infantil. Implicitamente trazendo o entendimento das organizações internacionais de que estas estão localizadas nos países em desenvolvimento e atingem em especial crianças e adolescentes em condição de pobreza sujeitos à exploração.

A partir desses atores, o centro estratégico da rede ganha uma nova intertextualidade constitutiva: o *enfrentamento*. Enfrentar a piores formas de trabalho infantil combatendo também a pobreza. Através dos conteúdos da pobreza e dos mínimos sociais a LOAS quer ser chamada ao centro. Organizações não-governamentais, tais como, a Agência de Notícias sobre os Direitos da Criança (ANDI), a Confederação dos Bispos do Brasil (CNBB), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), o Fórum Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças (Fórum DCA), o Instituto de Estudos Sócio-Econômicos (INESC); o Movimento de Meninos e Meninas de Rua (MNMRR), o Sindicato Nacional dos Agentes de Inspeção do Trabalho (SINAIT), entre outras, mobilizadas e sob a coordenação da Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança (FUNDABRINQ) marcham, em diversos estados país, na Marcha Global contra o Trabalho Infantil também ainda em 1997. Estes, mesmo tempo, ressaltam que o enfrentamento do trabalho infantil deve “promover a rigorosa fiscalização e punição dos exploradores” e “ser suficientes na produção de alternativas de sobrevivência das crianças e suas famílias” na “garantia de renda familiar e acesso imediato à escola” e não deixam de dar voz ao ECA ao afirmar que “a eliminação do trabalho infantil é condição fundamental para a garantia dos direitos da criança”, pois “são sujeitos de direitos, que precisam ser respeitados em sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento e que devem, para isso, obter prioridade absoluta.” (DOC1/MARCHA CONTRA O TRABALHO INFANTIL/BRASIL).

Em 1998, o Congresso Nacional conclui os trabalhos de uma comissão parlamentar de inquérito referente ao trabalho infantil firmando a necessidade de medidas prementes no seu enfrentamento no país e confirma a ratificação da Convenção 138 da OIT. Ao mesmo tempo, o FNPETI começa a discussão da proposta de uma Política Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil que não se ocuparia apenas de combater e eliminar as piores formas, mas de garantir a formação educacional e profissional de crianças e adolescentes e a geração de renda para as suas famílias de modo a distanciá-los da pobreza e da exclusão social e integrá-los dignamente na sociedade. Esta foca a complementação da renda familiar através de bolsa a fim de “melhorar o acesso, a permanência e o sucesso na escola pelo efeito da elevação das

condições gerais de vida das famílias” e o conseqüente “atendimento das necessidades sociais básica das famílias.” (DOC3/FNPETI). Ou seja, os direitos das crianças priorizados de forma geral se atrelariam aos direitos sociais de suas famílias no que se refere à LOAS, firmando-se mais uma vez a idéia de enfrentamento do trabalho infantil através do combate à pobreza.

Entretanto, no início do século XXI, os pressupostos intersetoriais das políticas públicas e de sua produção a partir da realidade local inerentes à proposta de uma Política Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil é algo ainda distante. Geridos por diferentes Ministérios, Previdência Social e Educação, respectivamente, o PETI e o Bolsa Escola acabam se desencontrando.

O bolsa escola e o PETI se você fosse fazer uma análise teórica deveriam funcionar como complementos. Eles deveriam ter uma relação de complementaridade. O PETI enquanto um programa de erradicação, enquanto o bolsa escola como um programa de prevenção. [...] Eu acho que o artigo sétimo, ele foi extremamente rígido quando ele exclui as famílias do PETI do bolsa escola. Porque eu acho que não deveriam ser excluídas as famílias, mas as crianças. Eu acho que foi infeliz esse artigo. Esse foi um dos grandes motivos dos dois programas acabarem sendo vistos como concorrentes. Porque chega um determinado ponto em que as famílias se vêem obrigadas em optar. [...] E o fato do bolsa escola não ter colocado como exigência na lei que as famílias que estivessem no programa não pudessem colocar os seus filhos para trabalhar. (Entrevista 2, Gerente do PETI, Secretaria de Estado da Assistência Social-Brasília)

A bolsa escola ai já é... A bolsa escola federal não é? Ai já tem um outro conceito. Porque ela não está, na própria lei de criação ela não fala de combate ao trabalho infantil. Ela serve apenas para manter a criança numa dada escola. Inclusive tem, o que a gente tem observado atualmente é que você acaba encontrando crianças recebendo bolsa escola, trabalhando. Uma vez que não há essa proibição.. (Entrevista 1, Coordenador Nacional da Erradicação do Trabalho Infantil – MTE/Brasília)

O grande desafio dessas políticas públicas é de chegar nesse extrato da população, do usuário que está abaixo e muito abaixo da linha da pobreza. [...] Porque você vai fazer uma análise o desenho de todas as políticas que são feitas acabam excluindo esse pessoal. E você não consegue ter uma proposta de quem está lá ponta. (Fala, Diretora da Secretaria de Estado de Assistência Social/MPAS-Brasília)

Aparentemente, planos formulados a serem implementados criam um nó górdio na rede. O centro artificial do governo federal se atrapalha nas suas escolhas ‘racionais’. Porém, as organizações internacionais que estão no centro estratégico da rede proclamam fortemente a urgência da erradicação, considerando o intertexto manifesto da Convenção 182 da OIT, elaborada em 1999, referente às piores formas de trabalho infantil em suas formas mais extremas, abusivas e intoleráveis, a saber, a escravidão ou semi-escravidão, a prostituição infantil, as atividades com o narcotráfico, além de todas as situações que sejam prejudiciais à saúde, à segurança e à moral de crianças e adolescente.

Em 2002, é criada a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil. Ela é composta pelo Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério da Previdência Social, o Ministério da Justiça, o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação Nacional do Comércio (CNC), a Confederação Nacional de Instituições Financeiras (CNF), a Confederação Nacional dos Transportes (CNT), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), a Força Sindical (FS), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Social Democracia Sindical (SDS), o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), o Ministério Público do Trabalho e o Fórum Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil.

O Brasil tem essa coisa de cada Ministério ser muito isolado do outro. É muito difícil fazer a coordenação[...] para tentar até resolver um pouco isso a gente criou agora a CONAETI [...] a expectativa nossa é tentar conseguir uma integração maior. [...] Então seria uma tentativa de tentar integrar. [...] É tentar fazer essa coordenação mais estreita desses Ministérios. Ficaria para o próximo governo. (Entrevista 1, Coordenador Nacional Erradicação Trabalho Infantil – MTE/Brasília)

Em 15 de outubro de 2003, o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva apresenta o ‘plano’ nacional de combate ao trabalho infantil produzido pela CONAETI. Nele pode-se identificar o intertexto manifesto da integração de ações intersetoriais. Nesse período, no entanto, esta pesquisa se encerrou.

Assim, fica ao encargo de outros em analisar se a integração de ações intersetoriais tornou-se efetivamente o intertexto constitutivo do centro estratégico da rede.

4 Conclusão

Mintzberg e Jorgensen (1995) afirmam que a análise estratégica deve ser direcionada ao amplo espectro de processos que emergem nas políticas públicas de modo a compreender aquilo que lhe impulsiona sendo analisadas as suas congruências, intencionais ou não, de modo a situar as estratégias do mundo real. A teoria do ator-rede propiciou este situar aproximando-nos do “mundo real” de uma política em formação que intenta erradicar o trabalho infantil no Brasil. Ao aproximar sujeito e objeto dentro de um novo espectro epistemológico e metodológico foi possível superar o representacionismo a partir de uma nova modalidade de investigação que se atém a “construção dos fatos”. (Latour, 1994, 2000, 2001, 2004, 2005), sendo assim possível abandonar uma estrutura de análise constritiva por categorias pré-estabelecidas (Callon, 1986) o que possibilitou a análise do fazer estratégico, naquilo que Wilson e Jarzabkowski (2004) descrevem como a mistura da ação com orientação (direção).

Ao seguir os atores em suas translações foi possível identificar o suporte móvel (rede) através da qual eram constituídas estratégias que influenciavam o desempenho do todo da política; os pontos de passagem obrigatórios que como centros de cálculo trançavam as associações, como por exemplo, o ECA, a Convenção 138 da OIT, a Fundação ABRINQ, etc. Também, foi possível acompanhar os atores e seus movimentos sem ficar amarrado às presilhas de um nível de análise. Isso é particularmente importante uma vez que a política de erradicação do trabalho infantil no Brasil envolvia elementos locais, nacionais e internacionais, de tal forma que sua análise não podia ficar restrita a um contexto específico.

Também com a abordagem do ator-rede foi assim possível acompanhar a dinâmica do processo estratégico a partir de uma riqueza descritiva que favoreceu a uma compreensão prática da política, analisando as dimensões (polity, politics e policy) intercaladamente, conforme propõe Frey (2000), e aproximando-se do “método do ramo”, indicado por Lindblon (1959), ao propor que as políticas públicas são constantemente feitas e refeitas. Além disso, houve uma aproximação com a abordagem relacional da estratégia, sugerida por Wilson e Jarzabkowski. (2004).

A Figura 1 apresenta uma síntese das estratégias identificadas na formação de política de erradicação do trabalho infantil no Brasil. Nele se evidenciam as estratégias estabelecidas ao longo dos treze anos analisado, sendo indicados aqueles atores principais para a sua formação em cada período, os conteúdos firmados e os contextos de referência mais influentes.

O objetivo da pesquisa foi identificar como e por que os atores envolvidos com a política de erradicação do trabalho infantil lhe davam forma e concretude no mundo real. Nesse sentido, como pode ser observado evidenciou-se que a análise dessa política e de suas estratégias não poderia estar limitada em dimensões (Frey, 2000; Wilson & Jarzabkowski, 2004) uma vez que os seus efeitos práticos eram produzidos por entre tais dimensões. Assim, procurou-se também transpor os limites indicados por Subirats (1993) entre as prescrições inerentes aos planos e a análise descritiva de políticas públicas.

Entretanto, apesar de essa análise ter firmado o caráter processual e relacional na análise de políticas públicas, deve-se reconhecer as suas limitações no que tange a dois aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, não foi possível evidenciar tão precisamente os conflitos entre os atores inerentes ao processo de formação de políticas pública de que trata Subirats (1993). O que foi identificado foram diferenças entre concepções dos atores e como uma se sobrepunha a outra ao longo do processo, pois não foi possível acompanhar tão proximamente o processo decisório. Em segundo lugar, apesar de a análise propiciar a identificação dos conteúdos estratégicos não foi possível definir claramente as implicações de seus resultados, sendo somente indicados programas, ações e instrumentos institucionais legais adotados ao longo do processo.

Assim, reconhece-se aqui que a perspectiva de formação estratégica, como se quis evidenciar no estudo empírico, auxilia a dimensão de análise de políticas, entretanto, permanecem muitos hiatos relativos à gestão dessas políticas. Algo que também deve ser desenvolvido em estudos futuros, principalmente, quando se compreende que as políticas públicas como ação têm como orientação a mudança social. No entanto, acreditamos que ao tomar-se essa perspectiva processual e relacional de análise estratégica de políticas públicas como ponto de partida se está contribuindo para transpor as separações entre política e administração no entendimento da gestão pública contemporânea.

Figura 1: Estratégias na Formação de Política de Erradicação do Trabalho Infantil

ESTRATÉGIAS	ATORES	CONTEÚDOS	CONTEXTOS
INTEGRAÇÃO 1990 – 1994	ECA Sindicatos e Confederações dos Trabalhadores Organizações Não- Governamentais UNICEF OIT	Integrar ações para o combate ao trabalho infantil no Brasil. Criação do Fórum Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI)	DIREITOS DA CRIANÇA E DOS ADOLESCENTES
RESPONSABILIZAÇÃO 1995 – 1997	FUNDABRINQ OIT Ministério do Trabalho Sindicatos e Confederações dos Trabalhadores Ministério Público do Trabalho ECA FNPETI UNICEF Banco Mundial	Compromisso para o cumprimento de normas trabalhistas com respeito à idade mínima e risco à saúde e segurança (Convenção 138 da OIT), bem como a defesa do direito de que o lugar da criança é na escola. Pactos setoriais : Cítricos, Cana, Calçado, Fumo – empresas amigas da criança Compromisso dos governos federal, estaduais e municipais – programas de ação integradas nas áreas críticas – cana, sisal e carvoarias	PADRÕES TRABALHISTAS
ENFRENTAMENTO 1998 – 2002	OIT UNICEF Banco Mundial Ministério do Trabalho Secretaria de Assistência Social FNPETI ECA	Enfrentar e erradicar o trabalho infantil em suas piores formas a partir de medidas de combate à pobreza e de garantia da educação procurando a universalização de direitos. Convenção 182 OIT – piores formas. Criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI	POBREZA
INTEGRAÇÃO 2003 -	Ministério do Desenvolvimento Social Ministério do Trabalho Confederações dos Trabalhadores e dos Empregadores Ministério Público do Trabalho FNPETI CONANDA	Criação da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil	A DEFINIR

Fonte: Dados da pesquisa

Referências

- Ansoff, H. I. (1977). *Estratégia empresarial*. São Paulo: McGraw Hill.
- Barthes, R. (1985). *Elementos de semiologia*. São Paulo: Cultrix.
- Bertero, C. O., Vasconcelos, F. C. e Binder, M. P. (2003). Estratégia empresarial: a produção científica brasileira entre 1991 e 2002. *Revista de Administração de Empresas*. 43 (4), pp. 48-62.
- Callon, M. (1986). The sociology of an actor-network. In: Callon, M., Law, J & Rip, A. *Mapping the dynamics of science and technology*. London: Macmillan Press.
- _____. (1999). Actor-network theory, the market test. In: Law, J. & Hassard, J. *Actor network theory and after*. Oxford: Blackweel Publishers, pp. 181-195.
- _____. Law, J. & Rip, A. (1986). How to study the force of science. In: Callon, M., Law, J. & Rip, A. *Mapping the dynamics of science and technology*. London: Macmillan Press, pp. 3-15

- Chaffee, E. (1985) Three models of strategy. *Academy of Management Review*. 10, (1), pp. 89-98.
- Chandler, A. D. (1962). *Strategy and structure, chapters in the history of the American industrial enterprise*. Cambridge: MIT Press.
- ECO, U. (1980). *Tratado geral de semiótica*. São Paulo: Perspectiva.
- Fairclough, N. (2001). *Discurso e mudança social*. Brasília: Editora UnB.
- Fontana, A & Frey, J. H. (2000) The interview from structural questions to negotiated text. In: Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. (Ed.) *Handbook of qualitative research* (2nd ed.) Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 645-672.
- Foucault, M. (1995). *A arqueologia do saber* (4a ed.). Rio de Janeiro: Forense.
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 21, pp. 211-259.
- Godoi, C. K.. (2006) .Perspectivas de análise do discurso nos estudos organizacionais. In: Godoi, C. K; Bandeira-De-Mello, R. e Silva, A. B. (Org.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Editora Saraiva. pp. 375-401.
- _____. e Balsini, C. P. V. (2006). A pesquisa qualitativa nos estudos organizacionais brasileiros: uma análise bibliométrica. In: Godoi, C. K; Bandeira-De-Mello, R. e Silva, A. B. (Org.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Editora Saraiva. pp. 89-114.
- Hardy, C., Palmer, I. & Philips, N. (2000). Discourse as a strategic resource. *Human Relations*, 53, (9), pp. 1227-1248. doi: 10.1177/0018726700539006
- Hatch, M. J. (1997). *Organization theory, modern symbolic and postmodern perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Knights, D. & Morgan, G. (1991). *Corporate strategy, organizations, and subjectivity: a critique*. *Organizations Studies*.12, (2), pp. 251-273. doi: 10.1177/017084069101200205
- Latour B. (1994). *Jamais fomos modernos*. São Paulo: Editora 34.
- _____. (1997). On actor-network theory – a few clarifications. *Socialize Welt*, 47, pp. 369-381, <http://www.nettime.org/List>.
- _____. (2000). *Ciência em ação*. São Paulo: Editora UNESP.
- _____. (2001). *A esperança de pandora*. São Paulo: Edusc.
- _____. (2004). *Políticas da Natureza*. São Paulo: Editora Edusc.
- _____. (2005). *Reassembling the social, an introduction to actor-network theory*. Oxford: Oxford Press.
- Law , J. & Hetherington, K (2000). *Materialities, spatialities, globalities*. <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc029jl.html>.
- Lindblom. C. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*. 19, pp. 79-88. doi: 10.2307/973677
- Mintzberg. H. (1978). *Patterns in strategy formation*. *Management Science*. 24 (9), pp. 934-978. doi: 10.1287/mnsc.24.9.934
- _____. (1994). *The rise and fall of strategic planning, reconceiving roles for planning, plans, planners*. New York: The Free Press.
- _____. , Ahlstrand, B. & Lampel, J. (2000). *Safári da estratégia*. Porto Alegre: Bookman.
- _____. & Jorgensen, J. (1995). Una estrategia emergente para la política pública. *Gestión y Política Pública*, IV (1), pp. 25-46.
- _____. & Waters, J. (1985). Of strategies, deliberate and emergent. *Strategic Management Journal*, 6, pp. 257-272. doi: 10.1002/smj.4250060306
- Mol, A. (1999). Ontological politics, a word and some questions. In: Law, J. & Hassard, J. *Actor network theory and after*. Oxford: Blackweel Publishers, pp. 74-89.

- Pettigrew, A. M. (1977). Strategy formulation as a political process. *International Studies of Management*, 7, pp. 78-87.
- _____. (1992). The character and significance of strategy process research. *Strategic Management Journal*, 13, pp. 5-16. doi: 10.1002/smj.4250130903
- Philips, N. & Hardy, C (2002). *Discourse analysis*. London: Sage.
- Quinn, J. B. (1980). *Strategies for change: logical incrementalism*. Homewood: Richard Irwin.
- Richardson, R. J. (2007). *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas* (3a ed.). São Paulo: Atlas.
- Schwartzman, S. (1994). Os Dinossauros de Roraima (ou Sociologia da Ciência e da Técnica de Bruno Latour), *Novos Estudos Cebrap*, 39, pp. 172-179.
- Stake, R (1995). *The art of case research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Subirats, J. (1993). Análisis de políticas pública y gestión pública: promesas y riesgos de uma vida en común. *Ekonomiaz*, 26, pp. 144-149.
- Teil, G. & Latour, B. (1995). The hume machine, can association networks do more than formal rules? *SEHR*, 4, (2).
- Torronen, J. (2002). Semiotic theory on qualitative interviewing using stimulus texts. *Qualitative Research*, 2 (3), pp. 343-362. doi: 10.1177/146879410200200304
- Volberda, H. W. (2004) Crise em estratégia: fragmentação, integração ou síntese. *Revista de Administração de Empresas*, 44 (4), pp. 32-43.
- Wilson, D. & Jarzabkowski, P. (2004). Pensando e agindo estrategicamente: novos desafios para a análise estratégica. *Revista de Administração de Empresas*, 44, (4), pp. 11-20.
- Whipp, R. (1996). Creative deconstruction: strategy and organizations. In: Clegg, Stewart; Hardy, Cynthia; Nord, Walter (eds.) *Handbook of organization studies*. London: Sage, pp. 261-275.
- Whittington, R. (2004) Estratégia após o modernismo: recuperando a prática. *Revista de Administração de Empresas*, 44, (4), pp. 44-53.
- _____. (2006). *O que é estratégia*. São Paulo: Thomson.